

요약본

보이지 않는 위기
무력분쟁과 교육

세계 EFA 현황 보고서



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

보이지 않는 위기 무력분쟁과 교육

요약본

이 보고서는 국제사회를 대표하여 유네스코가 발간하는 독자적인 출판물로서, 보고서 작성팀과 많은 관계자들, 단체들, 기관들과 각국 정부가 참여한 공동 작업의 결과물입니다.

이 보고서에 사용된 명칭과 소개된 자료는 어떤 국가, 영토, 도시, 지역이나 그 당국의 법적 지위 또는 그 국경이나 경계의 확정에 대한 유네스코의 입장을 반영하지 않습니다.

이 요약본에 포함된 내용의 선택과 의견에 대한 책임은 세계 EFA 현황 보고서 작성팀에게 있으며, 유네스코의 견해와 반드시 일치하거나 유네스코를 대표하는 것이 아님을 밝힙니다. 보고서의 관점과 견해에 대한 종합적인 책임은 작성팀의 팀장에게 있습니다.

세계 EFA 현황 보고서 작성팀

팀장: Kevin Watkins

연구: Samer Al-Samarrai, Nicole Bella, Stuart Cameron, Anna Haas, François Leclercq, Elise Legault, Anaïs Loizillon, Karen Moore, Patrick Montjourides, Pauline Rose

대외협력 및 홍보: Diederick de Jongh, Andrew Johnston, Leila Loupis, Marisol Sanjines, Sophie Schlondorff, Céline Steer

사업 및 발간: Erin Chemery, Julia Heiss, Marc Philippe Boua Liebnitz, Judith Randrianatoavina, Martina Simeti, Suhad Varin

이 보고서에 대한 좀 더 자세한 내용은 아래로 문의하시기 바랍니다.

The Director
EFA Global Monitoring Report team
c/o UNESCO
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France
e-mail: efareport@unesco.org
Tel.: +33 1 45 68 10 36
Fax: +33 1 45 68 56 41
www.efareport.unesco.org

세계 EFA 현황 보고서 목록

- 2010. Reaching the marginalized
- 2009. Overcoming inequality: why governance matters
- 2008. Education for All by 2015 – Will we make it?
- 2007. Strong foundations – Early childhood care and education
- 2006. Literacy for life
- 2005. Education for All – The quality imperative
- 2003/4. Gender and Education for All – The leap to equality
- 2002. Education for All – Is the world on track?

Published in 2011 by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
7, Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France
Graphic design by Sylvaine Baeyens
Layout: Sylvaine Baeyens
Printed by UNESCO
First published 2011

© UNESCO 2011
Printed in Paris
Ref: ED-2011/WS/1

한국어판 © 유네스코한국위원회, 2011
주소: 서울시 중구 명동길(유네스코길) 26
유네스코한국위원회 간행물등록번호: ED/2011/BK4
이메일: education@unesco.or.kr
웹사이트: www.unesco.or.kr

표지사진

우간다 북부에서 정부군과 신의제항군(LRA)간 분쟁에 휘말린 어린이가 자신들이 목격한 바를 그림으로 표현했다.
© Xanthopoulos Daimon/Gamma

머리말

유엔은 전쟁의 재앙으로부터 전세계를 해방시키기 위해 창설되었고 '두려움 없는' 미래를 만들겠다는 공약했습니다. 그리고 유네스코는 이러한 미래 구축을 돕기 위해 창설되었습니다. 유네스코 헌장에도 잘 나와 있듯이 유네스코는 교육을 통해 수세기에 걸친 무력분쟁의 근간이 된 '타인의 삶과 생활양식에 대한 무지'를 극복하기 위한 역할을 하고 있습니다.

2011 세계 EFA현황보고서는 유엔 설립의 토대가 된 가치, 사고, 역사를 다시 떠올려보도록 하는 시의적절한 보고서입니다. 유엔의 기본적 가치들은 1948년 채택된 '세계인권선언' (Universal Declaration of Human Rights)에 명시되어 있으며, 2000년 국제사회가 채택한 '모두를 위한 교육' (Education For All) 목표에도 반영되어 있습니다. 하지만 불행히도 우리는 여전히 세계인권선언문이 그리는 세계의 모습과 상당히 다른 현실 속에 살고 있고, 국제사회가 함께 채택하였던 교육 목표 달성도 요원한 실정입니다. 아울러, 우리는 무력분쟁이 야기한 엄청난 도전에 제대로 맞서 싸우지 못하고 있습니다.

본 보고서는 무력분쟁이 전세계에 살고 있는 소외된 수백만 명의 삶을 계속 병들게 하고 있다는 것을 분명하게 보여주고 있습니다. 전쟁은 교육에 대한 기회를 앗아가고 있지만, 그 피해는 제대로 인식되지 않고 있습니다. 학교밖 아동의 40%가 분쟁 지역에 살고 있다는 점은 전쟁이 교육에 입히는 피해 정도를 반증해 줍니다. 아울러 분쟁국가들의 경우 성적 불평등이 가장 심각한 수준이며, 세계에서 가장 낮은 문해 수준을 기록하고 있습니다. 본 보고서는 지금까지 인식하지 못했던 '보이지 않는 위기'를 새롭게 조명함으로써 다음과 같은 네 가지 핵심 영역에서 대한 국제적 행동과 각국 정부의 지원을 촉구합니다.

첫째, 분쟁 국가 교육위기의 중심에 있는 심각한 인권침해를 막는데 보다 진지하게 노력이 필요합니다. 하루아침에 평화로운 사회를 구축할 수는 없습니다. 하지만 이 보고서에서 볼 수 있는 아이들에 대한 공격, 여자아이와 여성에 대한 조직적인 성폭력, 분쟁 중 학교시설 파괴는 절대로 정당화될 수 없습니다. 유엔 안전보장이사회 차원의 결의안을 통해 지속적 노력이 이루어지고 있지만 여전히 성폭력은 전쟁의 무기로 사용되고 있으며, 이는 여아와 여성에게 말할 수 없는 고통, 두려움, 불안을 야기하고 있고, 그들의 교육에도 엄청난 피해를 입히고 있습니다. 저는 기타 유엔 기구와 협력하여 분쟁에 휘말린 어린이들의 인권 보호를 강화하기 위해 노력하겠습니다.

둘째, 인도주의적 원조 시스템에 대한 개선이 절실합니다. 비상사태를 겪고 있는 국가와 지역을 방문할 때면 각 정부에서 지역 내 교육을 지키기 위해 감수하는 엄청난 노력에 감명을 받곤 합니다. 그러나 불행히도 원조공여국들은 이러한 노력에 부응하지 못하고 있습니다. 인도주의적 원조 총액 자체가 부족한 상황에서 교육부문은 현재 인도주의적 원조의 단 2%만을 차지하고 있습니다. 모든 EFA 파트너 기관과 관계자들은 교육이 국제 인도주의적 원조 노력의 중심에 설 수 있도록 함께 노력해야 합니다.

셋째, 우리는 평화를 위한 기회를 보다 효과적으로 활용해야 합니다. 반기문 유엔 사무총장이 지적했듯이 현재 우리는 무력분쟁에서 벗어나기 위해 힘겨운 노력을 하고 있는 여러 국가들을 지원하는 메커니즘이 부족합니다. 그 결과 평화 건설과 재건을 위한 기회를 잃고 있으며, 엄청난 인적, 물질 피해를 감수하고 있는 것입니다. 이를 막기 위해 세계 EFA 현황보고서는 공동기금의 증액을 제안합니다. 저는 공여국과 분쟁국가 간의 긴밀한 협조가 상당한 효과를 가져올 것이라고 확신합니다.

마지막으로 평화를 위한 동력으로 교육의 가능성을 십분 발휘 해야 합니다. 유네스코 헌장은 '전쟁은 인간의 마음에서 생기므로 평화의 방벽을 세워야 할 곳도 인간의 마음속이다' 라는 문구로 시작합니다. 어떠한 물리적 방어 수단도 사람들 간의 관용, 상호존중, 대화 의지만큼 탄탄하지 못합니다. 학교를 편견, 비관용, 타인에 대한 무시를 위한 도구로 악용하는 것은 나쁜 교육일 뿐 아니라 폭력을 확대하는 길입니다. 저는 유네스코가 분쟁국가에서 문화간 대화 확산, 교과과정 개발, 교사연수와 교과서 개정 등을 통해 교육시스템을 재건하는데 보다 적극적인 노력을 할 것을 약속합니다.

유엔이 설립된 지 60년이 넘었으며, 무력분쟁의 양상도 바뀌고 있습니다. 그러나 유엔 체계의 근간이 되었던 원리, 가치, 제도는 유효하며, 어느 때보다 절실히 필요합니다. 이러한 유엔 정신의 바탕으로 교육에 있어 보이지 않는 위기에 대응하고, 모든 어린이와 부모가 두려움 없이 살 수 있는 세계를 구축하기 위해 함께 노력합니다.



이리나 보코바
유네스코 사무총장

2011 세계 EFA 현황보고서 주요내용

국 제사회는 2015년까지 EFA 목표 달성이 어려운 실정이다. 여러 부문에서 성과가 있었지만, 여전히 2011 세계 EFA 현황 보고서는 목표 달성이 요원하다는 점을 강조하고 있다. 특히 무력분쟁의 피해를 입은 국가들은 어려운 도전에 직면해있다. 2015년까지 목표 달성을 위해 각국 정부는 보다 신속하고, 단호하며, 공동된 결의를 보여주어야 한다.

2015년 목표를 향한 성과

지난 10년간 세계최빈국 일부는 EFA 목표 달성에 엄청난 성과를 이루어 냈다.

- 영유아 건강이 개선되고 있다. 한 예로 5세 미만 아동의 사망은 1990년 1,250만 명에서 2008년 880만 명으로 감소했다.
- 1999년부터 2008년까지 5,200만 명의 아동이 추가적으로 초등학교에 취학했다. 학교밖 아동 수도 서남아시아 지역에서 절반으로 줄었다. 사하라이남 아프리카에서는 초등학교 인구가 증가했음에도 불구하고 초등학교 취학률이 1/3 증가했다.
- 10년전 성(性) 격차가 가장 컸던 지역에서 초등학교 취학 성비가 눈에 띄게 개선되었다.

이러한 긍정적인 발전에도 불구하고 여전히 2000년 채택된 EFA 목표와 현재까지 이룬 제한적인 성과 간에는 큰 격차가 존재한다.

- 기아가 발전을 저해하고 있다. 개도국에서 5세 미만 아동의 1/3를 차지하는 1억9,500만 명 아동이 영양실조로 고생하고 있다. 영양 부족은 아동의 인지 발달에 돌이킬 수 없는 피해를 입히며, 장기적 교육 전망을 어렵게 한다.
- 학교밖 아동의 감소세가 너무 느리다. 2008년에는 6,700만 명의 아동이 학교를 다니지 않았다. 초등학교 보편화에 대한 진전이 더딘 실정이다. 만약 현재 추세가 지속된다면 2015년에는 현재보다 더 많은 학교밖 아동이 있을 것으로 예상된다.
- 많은 어린이들이 전체 초등학교 교육과정을 이수하지 못하고 학교를 그만둔다. 사하라이남 아프리카 지역에서만 매년 1,000만 명의 아동이 초등학교를 그만둔다.

- 전 세계 성인인구의 17%에 달하는 7억9,600만 명의 성인이 기본 문해력을 갖추고 있지 못하며, 이중 약 2/3는 여성이다.
- 성불평등은 교육에서의 발전을 지속적으로 저해한다. 만약 2008년 초등학교 수준에서 완전한 성평등을 이루었다면 3,600만 명의 여아가 추가로 초등학교에 다녔을 것이다.
- 폭넓은 사회적 불평등이 기회를 제한하고 있다. 파키스탄에서는 아주 가난한 가정의 경우 7-16세 어린이의 절반이 학교를 다니지 않았다. 반면 부유한 가정의 경우 학교를 다니지 않는 학생의 비율은 단지 5%에 불과했다.
- 성차별이 인명을 희생시키고 있다. 만약 사하라이남 아프리카의 평균 아동사망률이 중등교육을 받은 여성에게서 태어난 아동사망률 수준까지 떨어졌다면, 180만 명의 유아 희생을 막을 수 있었을 것이다.
- 중등교육을 받은 여성의 경우 어머니로부터 자녀에게 옮겨지는 HIV 수직감염을 방지하는 방법에 대해 알고 있을 가능성이 크다. 2009년 HIV 수직 감염으로 26만 명이 죽었다는 추정된다. 말라위에서 중등교육 이상을 받은 산모의 60%가 감염 위험을 줄이는 방법에 대해 알고 있었던 반면, 교육을 받지 않은 산모는 27%만이 이를 알고 있었다.
- 많은 국가에서 교육의 질이 매우 낮다. 수백만 명의 아동은 기대보다 훨씬 낮은 수준의 읽기, 쓰기, 수리 능력을 갖고 학교를 졸업한다.
- 2015년까지 초등학교의 보편화를 이루기 위해서는 190만 명의 교사가 더 필요하고, 이중 절반은 사하라이남 아프리카 지역에서 필요하다.

EFA 재정

세계적인 금융위기는 모든 국가의 예산에 부담을 가중시켰고, 세계 최빈국들의 교육예산 확보 계획을 방해했다. 그 결과 원조예산 또한 큰 압박을 받게 되었다. 2015년 목표시점까지 5년도 남지 않은 상황에서 각국 정부와 공여국들은 EFA 재정격차를 줄이기 위해 노력을 배가해야 한다.

- 1999년 이후 저소득 국가들은 국민총소득 대비 교육지출을 평균 2.9%에서 3.8%로 늘렸으나, 여전히 교육에 무관심한 몇몇 국가와 지역이 존재한다. 중앙아시아와 서남아시아 지역이 교육에 가장 적은 투자를 하고 있다.
- 세수입 증가 노력과 교육에 대한 강한 의지로 저소득 국가들은 EFA 관련 지출을 연간 120억 달러에서 190억 달러로 증가시킬 수 있었다. 이는 GNP의 0.7%에 해당하는 금액이다.
- 금융위기는 교육예산에 큰 타격을 입혔다. 2009년 보고서가 조사했던 18개 저소득 국가 중 7개국에서 교육예산을 삭감했다. 이 국가들의 학교밖 아동의 수는 370만 명이었다.
- 전반적으로 기초교육에 대한 원조는 2002년 이후 두 배 증가하여 47억 달러가 되었고, 이 예산은 EFA 목표를 촉진하는 수단으로 사용되었다. 그러나 여전히 저소득 국가의 외부 재정 격차를 줄이기 위해서는 160억 달러에 달하는 예산 지원이 추가로 필요하다.
- 공여국들은 2005년에 원조금을 늘리겠다는 약속을 지키지 못하고 있다. OECD는 공약 대비 공여국 기여금의 격차가 세계적으로 연간 200억 달러에 달하는 것으로 추정하고 있다.
- 현재의 국제원조 동향은 우려스럽다. 기초교육에 쓰이는 개발원조는 2007년 이후 정체상태이다. 2008년에 사하라이남 아프리카 지역 기초교육 원조는 감소하여 초등학교 아동 1인당 6% 정도가 감소하였다.
- 일부 주요 공여국은 원조금을 고등교육에 투자하려는 경향을 보인다. 모든 공여국이 교육원조의 절반 정도만 기초교육에 투자해도 연간 170억 달러의 추가 예산이 기초교육에 사용될 수 있을 것이다.

새롭고 혁신적인 교육기금 모색 방안이 EFA 재정 격차를 해소하는데 도움을 줄 수 있다. 이와 관련하여 본 보고서는 다음과 같이 몇 가지 제안을 한다.

- 보건 분야에 설립된 국제기금을 모데를 한 국제교육재정기구(International Finance Facility for Education) 설립은 어려운 경제상황에서 새로운 재원을 동원하는 데 도움을 줄 것이다. 채권 발행을 통해 2011년에서 2015년 사이 교육부문에 연간 30억에서 40억 달러를 추가로 확보할 수 있을 것이다.
- 유럽에서 휴대전화 통화에 0.5%의 세금을 부가하면 연간 8억 9,400만 달러를 더 확충할 수 있을 것이다.

보이지 않는 위기: 무력분쟁과 교육

무력분쟁에 휘말린 국가들의 경우 EFA목표 달성이 가장 어렵다. 그러나 이들 국가가 교육분야 겪고 있는 어려움은 제대로 보고가 되지 않고 있다. 분쟁국가 교육에 있어 보이지 않는 위기는 국제적 대응을 요하는 국제사회 도전과제이다. 무력분쟁은 당사국의 경제성장, 빈곤감축, 새천년개발목표(MDG) 달성 전망을 모두 어렵게 하며, 사회적 불평등, 좌절, 불만을 심화시켜 국가를 폭력의 악순환에 빠뜨리게 한다.

무력분쟁이 교육에 미치는 영향

- 2008년까지 10년 동안 35개국이 무력분쟁에 휘말렸으며 이 중 30개국은 저소득국 내지는 하위 중간소득 국가였다. 저소득국가에서 무력분쟁은 발발 이후 평균 12년 동안 지속되었다.
- 전쟁을 겪은 개도국에서 2,800만 명의 초등학교 아동이 학교를 다니지 않았으며, 이는 세계 학교밖 아동의 42%에 해당한다.
- 전쟁을 겪은 개도국 아동은 기타 개도국 아동보다 15세 이전에 사망할 확률이 두 배가량 높다.
- 전쟁을 겪은 개도국에서 79%의 청년만이 문해자였던 반면, 기타 개도국의 경우에는 그 비율이 93%였다.
- 무력분쟁에 연루된 정부와 비정부단체들이 민간인과 민간 시설을 공격하는 빈도가 증가하고 있다. 군인들은 학교와 학생들을 적법한 목표물로 여기나, 이는 명백한 국제법의 위반이다.
- 무력분쟁으로 4,300만 명 난민이 발생한 것으로 보고되었으며, 실제 난민 수는 이 보다 훨씬 많을 것으로 예측된다. 이러한 난민과 국내난민들은 교육에 심각한 장벽을 경험한다. 2008년에 유엔난민기구(UNHCR) 캠프에 있는 초등학교 아동 중 69%만이 학교에 다녔던 것으로 조사되었다.

분쟁국가에서의 교육 지출

- 무력분쟁은 교육에 사용되어야 할 공적 자금을 군비로 전용되도록 압박한다. 21개 개도국에서는 현재 초등학교 관련 예산보다 군비에 더 많은 지출을 하고 있다. 만약 이들 국가에서 군비를 10% 감축한다면 950만 명의 아동이 추가로 학교를 다닐 수 있을 것이다.
- 군비는 원조자원 역시 전용한다. 160억 달러의 EFA 외부재정 격차는 공여국에서 군비 지출을 6일분만 줄인다면 충원할 수 있다.

- 교육은 인도주의적 원조의 단 2%만 차지한다. 인도주의적 원조 자금 중 교육이 가장 적은 비율을 차지한다. 교육을 위한 원조요청금의 38%만 충당되고 있으며, 이는 다른 분야 평균의 절반 수준이다.

변화를 위한 전략

본 보고서는 네 가지 구조적 실패를 극복하기 위해 다음과 같은 전략을 제안한다.

- **보호 실패.** 각국 정부는 유엔 기구와 함께 교육에 영향을 미치는 인권 침해 행위에 대한 감시 및 보고 시스템을 강화해야 한다. 아울러, 이러한 인권 침해 행위를 막기 위한 국가계획을 지원하고 끔찍한 범죄를 자행한 상습범에 대한 적절한 제재 조치를 가해야 한다. 강간과 성폭력 관련 국제위원회가 설립되어야 하며 국제형사재판소가 이런 사건에 대한 심사에 직접 개입해야 한다. 유네스코는 교육시스템을 저해하는 사례에 대한 보고와 감시 임무에 있어 선도적 역할을 해야 한다.
- **공급 실패.** 인도주의적 원칙에 대한 개정이 필요하며, 분쟁 관련 우발사태 시 교육의 중요한 역할에 대한 인식이 절실히 필요하다. 인도주의적 활동을 위한 공동 기금은 해당국의 교육 자원 부족분을 충당할 수 있도록 현재 7억3,000만 달러에서 20억 달러로 증액되어야 한다. 분쟁지역의 교육수요를 평가하는 현재 시스템도 강화되어야 한다. 또한 난민 관리를 위한 거버넌스도 교육 접근성을 향상하는데 주력할 수 있도록 개선되어야 하며, 각국 정부는 국내난민의 교육권을 보장할 수 있도록 노력해야 한다.
- **재건 실패.** 공여국들은 인위적으로 나누어진 인도주의적 원조와 장기 원조 사이의 구분을 없애야 한다. 보다 많은 개발원조가 아프가니스탄의 예와 같이 공동기금의 형태로 지원되어야 할 것이다. EFA 속진사업(FTI) 개정을 바탕으로, 공여국들은 보건 분야에서 찾아볼 수 있는 것과 같은 다자간 협정을 통한 효과적인 공동기금 모색 방안을 마련해야 할 것이다. 속진사업(FTI)을 위한 예산은 연간 60억 달러로 증액되어야 하며, 분쟁국가에도 쉽게 지원할 수 있도록 유연한 규칙 적용이 필요하다.
- **평화구축 실패.** 평화 양성의 수단으로서 교육의 가능성을 극대화하기 위해 각국 정부와 공여국들은 포괄적인 교육 시스템 구축에 우선순위를 부여해야 한다. 이러한 시스템은 장기적 갈등 해소에 대한 대응으로 언어, 교과과정, 분권화 정책과의 관계 속에서 설정되어야 한다. 학교는 가장 중요한 기술인 관용, 상호이해 그리고 평화롭게 함께 살아가는 능력을 배양하는 가장 중요한 기관으로 인식되어야 한다. 유엔 평화구축기금 중 약 5억에서 10억 달러가 교육 분야에 지원되어야 하며, 유네스코와 유니

주요 메시지

'청년층 증가'와 교육 실패는 분쟁의 위험을 잘 보여준다. 여러 분쟁국가의 교육시스템은 청년들에게 기근과 실업을 벗어나는 데 필요한 기술을 제공하지 못한다. 인구의 60% 이상이 25세미만인 여러 분쟁국가에서 무력분쟁의 주요 원인이 된 경제위기 극복을 위해서는 양질의 교육 제공이 필수적이다.

잘못된 교육은 무력분쟁을 일으킬 수 있다. 교육은 평화를 위한 동력으로 역할한다. 그러나 반대로 많은 경우 학교는 사회분열, 편협과 편견을 심화시켜서 분쟁을 심화시키는데 사용된다. 한 국가 내에 평화와 번영을 위해서는 반드시 시민들 간의 상호신뢰가 있어야 하며, 상호신뢰의 근간은 학교에서 시작된다.

각국 정부와 국제사회는 인권을 지키는 데 실패하고 있다. 무력분쟁에 연루된 정부군과 비정부집단들은 학생, 교사, 민간인, 학교를 아무런 거리낌 없이 공격한다. 이런 무차별적 공격은 강간과 성폭력이 난립하는 지역에 특히 심각하다. EFA 이해당사자들은 인권에 대해 보다 더 강한 목소리를 낼 수 있어야 한다.

원조효과성은 주요공여국의 국가안보전략에 의해 훼손되어왔다. 분쟁국가에 대한 개발원조는 아프가니스탄, 이라크, 파키스탄 같은 전략적 우선순위 국가에 집중되는 경향이 있다. 대게릴라 소탕작전 지원을 위한 교육 원조 활용은 지역주민, 학생, 구호활동가들의 안전을 위협한다. 공여국은 원조의 군사적 이용을 방지해야 한다.

인도주의적 원조 시스템은 분쟁을 겪고 있는 아동을 돕는데 실패했다. 지역사회는 분쟁기간 중에도 교육을 계속 제공하려는데 강한 의지와 혁신을 보여주었다. 하지만 공여국도 이 같은 노력을 했다고 말할 수 없다. 인도주의적 원조를 제공하는 국가도 분쟁국가의 열망과 노력에 부응하여야 한다.

국제원조시스템은 평화와 재건을 위한 기회를 사용할 준비가 되어있지 않다. 전쟁을 겪었던 다수의 국가는 교육시스템을 재구축할 자원이 부족하다. 현재 제한적이고 예측이 어려운 인도주의적 원조에 의존하고 있는 이 국가들을 대상으로 양질의 통합교육시스템을 개발을 위한 예측가능한 장기적 재원이 필요하다.

세프는 전반적 평화구축 전략에 교육의 중추적 역할을 강조할 수 있도록 노력해야 한다.

서문

2000년 세네갈 다카르에서 채택된 ‘모두를 위한 교육’(EFA) 다카르 행동강령은 2015년까지 달성할 6개 주요 목표와 제반 세부 계획을 담았다. 다카르 행동강령의 부제는 ‘공동의 약속 이행’(meeting our collective commitment)으로 설정되었다. 행동강령 채택 이후 10년이 지난 오늘 날 발행되는 2011 세계 EFA 현황보고서의 주요 메시지는 국제사회가 공동의 약속을 제대로 이해하고 있지 못하다는 것이다.

그러나 그 과정에서 몇몇 중요한 성과를 거두었다는 것을 부인할 수는 없다. 학교밖 아동 수가 감소했고 성별 격차가 줄어들었으며 보다 많은 학생이 초등학교를 넘어 중등교육 과정과 이후 고등교육 과정에 진학했다. 일부 최빈국들은 EFA에서 놀라운 성과를 거두었고, 이를 통해 낮은 소득 수준이 발전에 있어 극복하지 못하는 장애물이 아니라는 것을 반증했다. 그러나 다카르 선언과 EFA 성과 간에는 여전히 큰 격차를 보이며, 격차가 줄어들지 않을 것이라는 우려가 커지고 있다. 현재 추세가 지속된다면 2015년에는 현재보다 많은 수의 어린이들이 학교밖에 머무를 것이다. 이를 개선하기 위한 국제 공조가 없을 경우 다카르에서 세계 어린이들에게 한 약속은 무참히 깨질 것이다.

다카르에서 설정한 목표를 달성하지 못한다면 엄청난 파장을 가져올 것이다. 교육분야의 신속한 성과는 빈곤 감축, 영양 개선, 아동 및 산모 보건 향상 등 여러 새천년개발목표(MDG) 달성과 직결해 있다. 아울러, 교육기회 제공에 있어 국내외적 차이를 좁히는 데 실패한다면 경제성장에 악영향을 줄 것이며, 세계화의 불평등을 심화시킬 것이다. 교육이야말로 가장 시급한 관심이 필요한 분야이다. 그러나 국제개발의제에 있어 교육의 위치는 오히려 위협받고 있으며, G8이나 G20과 같은 지도자급 회의에서 많은 부분 소외되어 있다.

2011 세계 EFA 현황보고서는 두 부분으로 나누어진다. 제 1장은 세계 교육 현황을 개괄하고 있다. 이 부분은 교육분야 성과를 가속화할 수 있는 발전방안, 과제, 정책적 개입을 소개한다. 제 2장은 EFA 목표를 이루는데 주요 장애물인 최빈국의 무력분쟁 문제를 구체적으로 살펴본다. 보고서는 분쟁 방지를 어렵게 하는 정책적 실패를 검토하고, 이러한 실패들을 개선하기 위한 전략을 제안한다. 아울러, 분쟁을 방지하고 평화로운 사회 구축을 위한 교육의 역할을 강조하는 국제사회 의제를 제시한다.

제1부. EFA 목표 진척 현황

EFA 6대 목표

영유아 보육 및 교육: 건강 증진과 기아 해결

아동의 교육 기회는 학교 진학기 훨씬 이전에 형성된다. 영유아기에 발달하는 언어적, 인지적, 사회적 능력은 평생교육의 실질적인 토대가 된다. 질병, 영양부족, 자극 부재는 아동의 교육적 토대 형성을 저해하며, 아이들의 미래의 가능성을 제약한다. 영유아기 기아로 인한 되돌릴 수 없는 피해는 지속적으로 인간 계발을 저해하는 국제적 문제이다.

아동의 건강 상태는 영유아 사망률을 통해 대략적으로 측정할 수 있다. 5세 이전에 사망한 아동 수는 2008년에는 880만 명으로 1990년 1,250만 명에 비해 감소했다. 그러나 영유아 사망률이 높은 68개 국가 중 19개 국가만이 1990년 기준으로 2015년에 영유아 사망률을 2/3 감축하겠다는 MDG 목표 달성이 가능할 것으로 보인다. 아울러, 영양부족은 300만 명의 유아와 10만 명이 넘는 산모의 죽음의 직접적인 원인으로 지목되고 있다.

각국 정부는 영유아기 영양부족이 향후 교육에 미치는 영향을 지속적으로 과소평가하고 있다. 개도국에서 5세 미만 아동 전체의 2/3에 달하는 1억9,500만 명의 아동이 영양부족 증상인 연령에 비해 작은 키와 발육부진을 겪고 있다. 이 중 다수의 아동은 인지발달에 결정적 시기인 생후 초기 몇 년 동안 만성적 영양부족을 겪었다. 영양부족은 개인적 차원에서 심각한 고통일 뿐 아니라 사회 교육체계에도 엄청난 부담을 안겨준다. 영양실조에 걸린 아동은 신체적, 정신적으로 자신의 잠재력을 충분히 계발하지 못할 가능성이 크다. 또한 이들은 학교에 다닐 가능성이 적고, 학교에 다닌다고 하더라도 학업성취도가 낮은 경향을 보인다. 경제 발전이 영양 부족 문제에 대한 완전한 해결책이 되지 않는다. 인도의 경우 1990년대 중반부터 평균 소득수준은 두 배 이상 증가한 반면 영양부족은 단지 몇 퍼센트 감소했을 뿐이란 점이 이를 반증한다. 또한 인도 아동의 절반 가량이 만성적 영양부족에 피해를 입고 있으며, 저체중 아동 비율도 사하라이남 아프리카 지역 평균의 두 배 가량 된다.

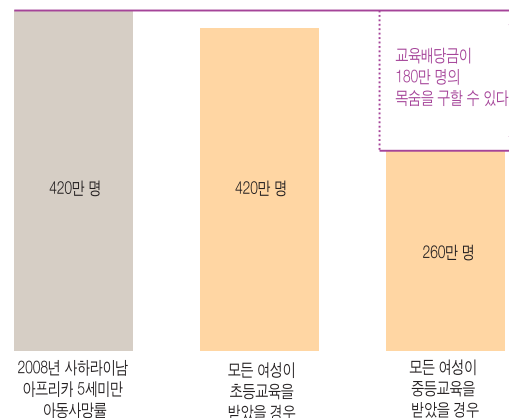
현재 아동과 산모의 건강은 국제개발 과제에 있어 보다 주요한 위치를 차지하게 되었다. 2009년도 G8정상회담에 이어 2010년도 MDG정상회담에서 영양, 영유아 생존, 산모 복지에 관한 국제적 행동방침이 공표된 점은 환영할 만하다. 그러나 현재의 접근방식은 여전히 교육, 특히 산모교육이 국제적 보건 목표 달성에 기여할 수 있는 바를 정확히 인식하지 못하고 있다.

여아와 남아 교육에 있어 평등한 대우는 인권이며, 다른 분야에도 광범위한 혜택을 가져다 줄 수 있는 수단이다. 교육은 영양과 질병에 대한 정보 이외에도 생활에 있어 보다 올바른 결정을 할 수 있도록 하는 능력을 여성들에게 줌으로써 아동과 산모의 건강을 향상 시킨다.

가구 조사를 통해서 산모 교육이 영유아 생존에 막대한 영향을 주는 요인임이 나타났다. 만약 사하라이남 아프리카 지역 평균 영유아 사망률이 중등 교육을 받은 여성에게서 태어난 아이들의 사망률 수준까지 떨어진다면 180만 명의 아동의 죽음을 막을 수 있고, 이

사하라이남 아프리카에서 교육배당금은 180만 명의 목숨을 구할 수 있다.

〈그림 1〉 교육배당금은 180만 명의 목숨을 구할 수 있다
2003-08년 사하라이남 아프리카 지역 산모교육 수준에 따른 5세미만 아동사망률 예상치



출처: 『2011 세계 EFA 현황보고서』 〈그림 1.7〉 참조.

산모교육은 어린이 건강과 생명에 대한 위협에 대항할 수 있는 가장 효과적 백신이다.

는 영유아 사망률을 41% 감소시키는 효과를 나타낼 것이다[그림 1]. 케냐에서 초등교육을 이수하지 못한 여성에게서 태어난 아동이 5세가 되기 이전에 사망할 확률이 중등교육 이상을 받은 여성에게서 태어난 아동의 사망률보다 두 배 가량 높다.

2011 세계 EFA 현황보고서는 산모 교육이 보건 분야에 미치는 혜택과 관련하여 놀랄만한 새로운 증거를 제시한다. 가구조사 결과 대부분 국가에서 교육을 많이 받은 여성일수록 HIV가 모유 수유를 통해 감염될 수 있다는 것을 여성이 알고 있을 가능성이 높고, 임신 기간 동안 약을 복용함으로써 HIV가 자녀에게 감염될 위험을 줄일 수 있다는 것을 알고 있을 가능성 또한 높다. 말라위에서 교육을 받

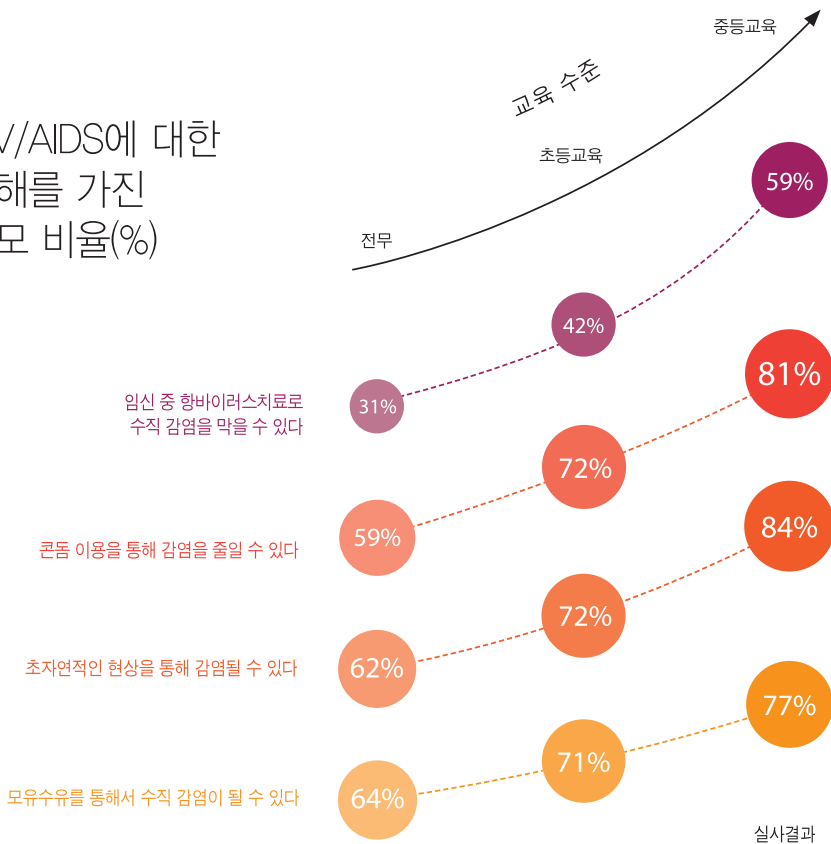
지 못한 산모의 27%만이 약을 통한 HIV 감염 위험을 낮출 수 있다는 것을 알고 있는 반면, 중등 교육 이상을 받은 산모의 60%가 이 사실을 인지하고 있다.

이러한 증거는 산모교육이 아이들의 생명을 위협하는 질병에 대한 가장 효과적인 백신이 될 수 있다는 것을 반증한다. 2009년 유엔에이즈계획(UNAIDS)은 15세 미만 아동 37만 명이 HIV에 감염될 것으로 추정하고 있다. 이 중 대다수는 임신, 출산, 모유수유 중에 HIV를 보유한 어머니로부터 바이러스를 감염받게 된 것이다. 본 보고서의 결과는 교육을 통해 이러한 어머니와 자녀 간의 수직 감염을 많은 부분 방지할 수 있다는 것을 보여준다[그림 2].

〈그림 2〉 산모교육이 생명을 구한다

현재 연간 37만 명의 아동이 산모로부터 태아로 옮겨지는 HIV 수직 감염의 피해를 입는다. 그런데 새로운 치료법이 이런 수직 감염을 현격히 줄일 수 있다. 이 치료법은 바로 산모교육이다.

HIV/AIDS에 대한 이해를 가진 산모 비율(%)



출처: 『2011 세계 EFA 현황보고서』 〈그림 1.9〉 참조.

영유아 교육 사업은 아이들이 학교에 갈 수 있도록 준비 시키며, 가난한 가정환경의 부작용을 줄이고, 교육 기회의 부재가 부모에서 자녀로 대물림되는 것을 방지함으로써 국가의 경제 성장 전망을 향상시킬 수 있다. 그러나 대부분의 개도국에서 영유아 정책은 재정 부족, 계획 분산화, 불평등으로 체계적으로 이루어지지 못하고 있다.

극빈곤층 가정의 어린이들은 영유아 사업을 통해 얻을 수 있는 혜택이 가장 큰 반면, 실제로는 영유아 사업의 수혜를 가장 받지 못하고 있다. 코트디부아르의 경우 부유한 가정 아이들의 25%가 유치원에 다니는 반면, 극빈곤층 가정의 아이들이 유치원에 다닐 확률은 영에 가깝다. 그러나 모잠비크와 같은 국가에서는 사회적 평등에 대한 강조를 통해 극빈곤층을 대상으로 한 취학 전 교육 기회를 보장할 수 있다는 사실을 보여주었다[참고 1].



© Timothy Allen/AXIOM/HOA-QU

정착하지 못하는 삶: 인도 나이싱파라 난민캠프의 어린이

참고 1: 모잠비크의 맞춤형 유치원 사업

모잠비크의 에스콜리나스 유치원 사업은 경제적으로 어렵거나 HIV에 감염된 3-5세 취약계층 아동에게 맞춤형 교육을 제공한다. 두 명의 교사를 포함해 한 교실에 지역사회 자원봉사자들이 게임이나 미술, 음악을 활용한 인지적 자극을 통해 기초 수리능력과 읽기능력을 개발하고 있다. 이 사업은 보건 및 영양 지침과 함께 부모를 위한 지원도 제공한다. 저비용으로 고품질의 서비스를 제공하는 본 사업모델은 다른 국가에서도 적용될 수 있다.

출처: '2011 세계 EFA 현황 보고서' 참고 1.3 참조.

몇 국가에서 학교밖 아동 수를 줄이는데 놀랄만한 성과를 보였다. 1999년부터 2008년 사이에 에티오피아는 학교밖 아동 수를 약 400만 명으로 줄였고, 2015년까지 초등교육의 보편화 목표를 이룰 가능성이 현재 아주 높다. 취학률이 극심이 낮았던 국가들도 많은 진척을 보였지만 2015년까지 모든 국가가 초등교육 보편화(UPE)를 완전히 이루기는 어려울 것이다. 그 예로 니제르는 10년도 안 되는 기간 동안 학교 실제 취학률을 두배 가량 높였다.

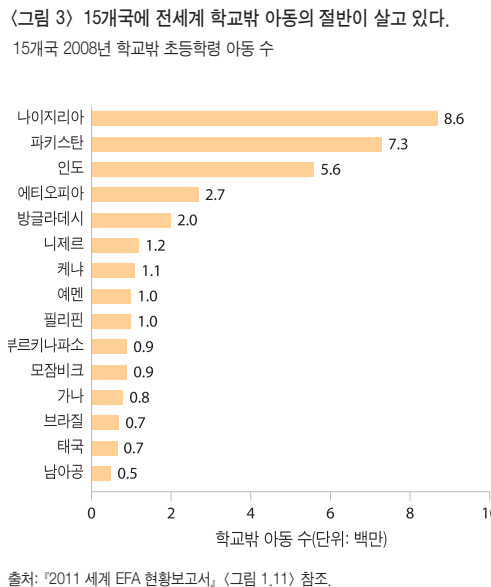
상기 성과는 분명 고무적이나, 세계는 여전히 2015년까지 초등교육 보편화를 이룰 가능성은 적다. 본 보고서는 세계 학교밖 아동의 60%가 거주하는 128개국을 대상으로 취학을 경향을 분석하였다.

2008년에 6천7백만 명의 학교밖 아동이 있었다.

초등교육의 보편화: 빛나가는 목표들

지난 10년간 초등교육 취학률이 눈에 띄게 향상 되었다. 십년 전에 2015년까지 초등교육 보편화 목표 달성이 요원했던 것 같은 국가들 중에 현재 많은 국가들이 달성할 수 있는 가능성을 보이고 있다. 그러나 문제는 국가별로 진척 속도에 차이가 크다는 것이며, 진척 진도가 점차 느려질 가능성도 보이고 있다. 그 결과 현재 추세로는 다카르 행동강령에 명시한 야심찬 목표 달성은 불가능할 것으로 보인다.

행동강령이 채택되었을 당시에 1억600만 명의 아이들이 학교를 다니지 못했다. 그러나 2008년에 그 수치는 6,700만 명으로 감소했다. 인도의 높은 취학률 증가에 힘입어 서남아시아 지역에서 학교밖 어린이 수가 절반으로 감소했다. 사하라이남 아프리카 지역에서 취학 연령대 아동인구가 증가했음에도 불구하고, 학교 취학률은 1/3 가까이 향상되었다. 그러나 여전히 학교밖 아동의 43%는 사하라이남 아프리카에 살고 있고, 27%는 서아시아에 살고 있으며, 학교밖 아동의 절반 가까이가 15개 국가에 집중되어 있다[그림 3]. 몇



지난 10년간 취학을 변동 분석한 결과 최근 5년간 학교밖 아동 수 감소가 초기 5년 간의 감소율에 비해 절반으로 떨어진 것으로 나타났다. 세계적으로 이러한 추세가 지속된다면 2015년에는 2008년에 조사된 학교밖 아동 수보다 많은 약 7,200만 명의 학교밖 아동이 있을 것으로 예상된다.

불평등은 교육에 있어 신속한 진척을 가로막는 장애물이다[그림 4]. 파키스탄에서 7-16세 극빈층 아동의 절반 가까이가 교육을 받지 못하는 반면, 최상위층 아동의 경우 5%만이 교육을 받지 못한다. 필리핀이나 터키와 같이 초등교육 보편화에 거의 근접한 국가에서도 완전한 초등교육 보편화를 이루지 못하는 배경에는 극빈층 아동의 교육 문제를 해결하지 못한 점이 있다. 성별간 불평등도 근본적인 문제이다[하기 참조]. 최근 몇 년간 세계 EFA 현황보고서는 평등을 기반으로 한 목표 채택을 제안했다. 이에 따라, 각국 정부는 국가 목표 달성만을 추구할 뿐 아니라 부, 지역, 인종, 성별 및 기타 불평등한 요소를 기반으로 한 차이를 반감하는데 집중해야 한다.

학교 진학은 초등학교 보편화를 달성하는데 하나의 조건에 불과하다. 많은 아이들이 학교에 진학하지만 초등교육을 모두 이수하기 이전에 학교를 그만둔다. 사하라이남 아프리카에서 매년 약 1천만 명의 어린이들이 초등학교를 그만둔다. 학교 중퇴는 엄청난 재능 낭비이며, 교육 시스템이 비효율적으로 운영되는 요인을 제공한다. 가난과 낮은 교육의 질은 학년 진급을 위한 필요조건을 충족시키지 못함으로써 학생들의 중퇴율을 증가시키는 요인이 된다.

각국의 특수성을 고려하여 학생보유율(retention)을 향상하기 위한 맞춤형 전략 마련이 필요하다. 에티오피아, 말라위, 필리핀과 같은 국가에서는 대다수의 학생이 1학년 때 중퇴를 결정한다. 반면 우간다와 같은 국가에서는 1학년과 6학년에 중퇴율이 높다. 초등학교 취학을 증가를 위해 많은 국가들은 우선 등록금을 없애는 방식을 택하는데, 이는 학급당 학생 수를 급격히 증가시켜 교육의 질을 떨어뜨리는 결과를 초래한다. 말라위와 우간다에서는 취학률의 급격한 증가에 맞추어 저학년에서 고학년으로 진급시키기 위한 수요를 충족시키기 위해 노력하고 있다. 탄자니아에서는 비슷한 문제를 해결을 위해 순차적 개혁, 예산 증대, 저학년에 우수 교사 배치 등 정책으로 상대적으로 좋은 결과를 이끌어냈다. 학생이 학교에 입학하는 연령도 중요하다. 나이가 많은 아이가 늦게 학교에 입학하게 되면 학교를 그만둘 가능성이 높다. 콜롬비아에서는 중퇴율을 낮추기 위해 농촌학교를 중심으로 양질의 교육 제공과 교육의 관련성을 높이기 위한 노력을 진행했다.

본 보고서에는 중퇴율을 낮추기 위해 실시한 여러 우수사례를 공유한다. 이 사례들은 학교 출석과 연계한 현금 보조금 지원과 함께 가뭄, 질병 등 경제적 어려움 극복을 위한 취약가정 대상 사회 안전망 확충 등이 포함되어 있다. 한 예로 에티오피아에서는 생산적 사회 안전망 프로그램(Productive Safety Net Programme)을 통해 빈곤층 가정을 대상으로 현금 또는 식량을 제공함으로써 부모들이 자녀를 계속 학교에 보낼 수 있도록 지원한다.

사하라이남 아프리카에서 연간 1천만 명의 어린이들이 초등교육을 포기한다.

청년과 성인 교육: 급변하는 사회를 위한 기술

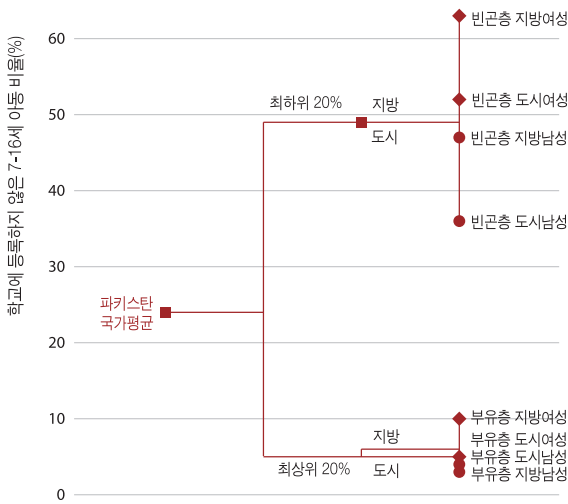
‘모든 청년층의 교육 필요’를 충족해야 한다는 다카르 선언의 약속은 적은 표현으로 많은 포부를 담고 있는 목표다. 특히 이는 정량화의 어려움으로 진척 상황을 감독하기 어려운 목표이기도 하다.

대부분의 선진국들은 중등교육의 보편화까지 이루었으며, 북미와 서유럽에서 인구의 70% 고등교육까지 진학하는 것으로 조사된다. 반면에 사하라이남 아프리카에서는 중등교육 총 취학률이 34%에 불과하며, 이 중 6%만이 고등교육 기관에 진학한다. 그러나 사하라이남 지역은 아주 열악한 상황에서도 지속적인 진척 성과를 나타내고 있다. 1999년 이후 에티오피아와 우간다에서 진학률이 두 배 이상 증가하였으며, 모잠비크에서는 네 배 증가했다. 모든 개도국에서 초등교육 진학률이 증가함에 따라 중등교육에 대한 수요도 함께 증가하고 있다. 지역별 적합한 비교 자료의 부족으로 완전한 분석은 어려우나 직업기술교육 진학률 역시 증가하고 있다. 2008년 학교밖 청소년 수가 세계적으로 7,400만 명에 달했지만, 이 수 역시 감소하고 있다.

중등교육 분야에서 특정 국내 내에 나타나는 불평등은 국제적 차이 또한 반영한다. 중등교육의 출석률과 이수율은 불평등을 야기하는 자산, 지역, 인종, 성별 등의 요인과 긴밀한 관계를 가진다. 캄보디

〈그림 4〉 한 국가 내에도 학교 다닐 확률은 현격한 차이를 보인다 — 파키스탄 사례

2007년 파키스탄서 학교에 등록하지 않은 7-16세 인구 비율



출처: 『2011 세계 EFA 현황보고서』, 〈그림 1.13〉참조.

아에서 상위 20% 소득계층에 속하는 23-27세 인구 집단의 경우 28%가 중등교육을 이수한 반면, 하위 소득계층의 경우에는 0.2%만이 이수했다. ‘두 번째 기회’ (second-chance) 프로그램은 초등교육을 이수하지 못한 청년층에게 기술훈련 습득을 통해 생계를 결정할 수 있는 선택권을 확대한다. 이러한 사업 중 우수사례로 남아메리카 지역에서 저소득층 청년을 대상으로 진행되는 직업 및 생활 기술 훈련 사업인 청소년(Jovenes) 프로그램을 꼽을 수 있다. 평가 결과 본 프로그램을 통해 참가자들의 취업률과 소득수준이 크게 향상되었던 것으로 나타났다.

대부분의 선진국 또한 중등 및 고등교육 진학률이 높으나, 이들 국가들도 불평등과 소외 문제를 직면한다. OECD 국가의 경우에는 학생 5명 중 1명이 고등학교를 졸업하지 못하는 것으로 조사되었다. 가난, 부모의 낮은 교육수준, 이민자 지위 등이 특히 초기 중퇴율을 높이는 원인으로 나타났다.

세계 금융 위기에 따라 심화된 청년 실업률 증가로 몇몇 OECD 국가에서는 기술개발을 강조하기 시작했다. 영국의 ‘2008 교육과 기술법’ (2008 Education and Skills Act)을 통해 18세 미만 청소년의 교육과 훈련을 의무화하면서 청년이 전일교육, 기간제 교육, 견습교육, 기업체 훈련 중 선택하여 진행할 수 있도록 했다. 교육훈련을 받지 못한 청년을 대상으로 교육훈련 기회를 다시 제공하는 재기 프로그램도 강화되고 있다. 비록 이러한 프로그램 성과에 대한 엇갈린 평가가 있으나, 일부 놀라운 결과를 내기도 한다. 미국의 2년제 지역 대학(community college)이나 유럽이 재기 학교(second-chance schools)는 소외층을 대상으로 좋은 성과를 보이고 있다.

성인 문해: 정치적 무관심에 따른 성과 부족

문해는 보다 나은 건강한 삶과 기회 확대로 통하는 첫 번째 관문이다. 이에 다카르 행동강령은 2015년까지 세계 문해률을 50% 향상시킨다는 구체적인 성인 문해 목표를 포함한다. 그러나 교육정책 분야에서조차 지속되어 온 문해에 대한 무관심으로 이 목표의 달성은 요원한 실정이다.

2008년에 세계 성인 인구의 약 17%에 해당하는 7억9천6백만 명의 성인이 기본 문해력을 갖고 있지 못했으며, 이 중 2/3는 여성이었다. 아랍 국가들도 높은 성인 비문해율을 기록하였으나, 대다수의 성인 비문해자는 서남아시아와 사하라이남 아프리카 지역에 거주하고 있다.

전체 성인 비문해 인구의 72%가 10개 국가에 집중되어 있다 [그림 5]. 성인 문해 분야에서 보인 이들 국가의 성과는 상이했다. 브라질은 2000년부터 2007년 사이 성인 비문해자 수를 280만 명 감소시켰으며, 중국에서는 완전 성인 문해율 달성도 가능할 것으로 예상된다. 인도의 경우 비문해자 감소에 많은 진척을 보였음에

도 불구하고 2000년대 초기 5년동안 연간 1천1백만 명의 성인 비문해 증가를 막지 못했다. 나이지리아와 파키스탄에서도 역시 낮은 진척 속도를 보였다.

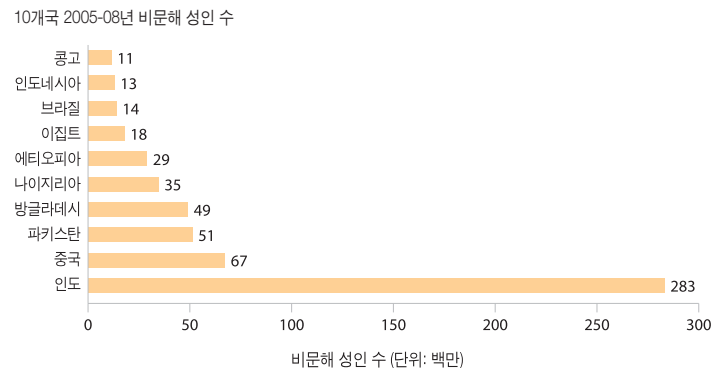
동향분석 결과 지난 2000년 다카르에서의 약속과 비교해 실제 진척 상황이 목표에 크게 미치지 못한 것으로 나타났다. 중국과 베트남처럼 많은 성인 비문해자가 있는 나라의 경우에도 목표 달성에 근접한 국가들이 분명 존재한다. 그러나 성인 비문해 인구의 대부분이 거주하고 있는 다른 많은 국가들에서는 현재 진행 속도로는 목표 달성이 불가능할 것으로 보인다. 방글라데시와 인도는 2015년 목표의 절반 정도만 달성할 것으로 보이며, 앙골라, 차드, 콩고는 그에도 훨씬 못 미칠 것으로 예상된다.

정치적 결의 부족이 문해 분야의 신속한 진척을 저해하는 요인으로 지적된다. 국제적 차원에서 지난 10년간 문해 분야에 의미 있는 변화는 거의 없었다. MDG 중에도 문해 관련 목표가 없으며, 유엔문해 10년(2003-2012)도 문해에 대한 가시성 및 지원 확대에 의미 있는 성과를 가져오지 못했다. 주요 국제회의는 다양한 아이디어를 공유하고 다양한 논의의 장을 마련하였으나, 목표 달성을 위한 행동을 이끌어낼 수 있는 발판을 마련하지 못했다. 국제사회에서 문해 증진을 위해 노력하는 결정적 리더가 부족한 상황이다.

정치지도자들이 비문해 문제 해결을 위해 함께 노력할 때만이 신속한 성과를 가져올 수 있을 것이다. 1990년대 후반부터 일부 남아메리카와 카리브해 지역 국가들이 성인 비문해 문제를 비중 있게 다루기 시작했다. 청소년과 성인대상 문해 및 기초교육을 위한 이베로 아메리카 지역 계획(PIA)은 2015년까지 성인 비문해를 완전히 퇴치하겠다는 야심찬 목표를 설정했다. 볼리비아, 쿠바, 니카라과에서 추진하는 혁신적 사업을 바탕으로, PIA는 다음 3년간 3,400만 명의 성인 비문해자에게 기초교육을 제공할 것이라는 목표 하에 실시되고 있다. 아울러, 본 계획은 초등교육을 이수하지 못하고 문해력이 떨어지는 1억1천만 명의 청년층도 지원 대상으로 하고 있다.

2008년에 세계 성인인구의 17%에 해당하는 7억9천6백만 명의 성인이 기초문해력을 가지지 못하였다.

〈그림 5〉 비문해 성인의 대다수는 10개국에 집중되어 있다.



출처: 『2011 세계 EFA 현황보고서』 〈그림 1.29〉 참조.

문해 문제 타개를 위해서 각국 정부는 다양한 협력기관과 공조하면서 문해 교육 계획, 재정, 조달에 더 많은 책임을 져야 한다. 정부들이 노력에 의해서만 신속한 진척이 있을 것이다. 1990년 중반 이집트에서 문해와 성인교육 총괄기구(General Authority for Literacy and Adult Education)를 창설을 통해 문해 증진에 기여했는데, 이는 문해교사 모집과 훈련, 효과적 목표설정, 성평등 주류화 등 문해 분야 통합적 전략 설정의 효과를 잘 보여준다.

양성평등: 극복할 차별의 그물망

교육에서의 양성평등은 인간의 권리이자 기회 균등의 근간이며, 경제발전, 고용창출, 생산성 향상을 가져올 수 있다. 성차별 정도가 높은 국가들은 여성의 잠재력을 훼손하고 창의성을 저해함으로써 많은 대가를 치른다. 여러 개도국에서 양성평등을 향한 성과를 보였지만, 정부 정책과 교육 계획 우선순위의 신속한 개선 없이는 양성평등 목표 달성이 불가능할 것이다.

초등학교 차원에서는 양성평등 달성에 지속적인 성과를 보이고 있다. 2000년 당시 성 불평등이 가장 심했던 아랍국가, 서남아시아, 사하라이남 아프리카 지역에서 양성평등 차원의 많은 진전이 있었다. 하지만 목표 달성을 이루기 위해서는 아직도 갈 길이 멀다. 성평등지수(GPI)로 측정된 경우 52개 국가에서 초등학교의 남아 대 여아 비율이 0.95였으며, 26개 국가에서는 비율이 0.90 이하였다. 아프가니스탄에서는 남아 100명당 여아 66명이 초등학교에 진학했으며, 소말리아에서는 남아 100명당 여아 55명만이 학교에 진학했다. 만약 2008년에 초등학교 수준에서 세계적으로 양성평등을 달성했다면 360만 명의 여아가 학교에 더 다닐 수 있었을 것이다.

중등교육에서의 양성평등은 성과에 많은 차이를 보였다. 서남아시아의 경우 중등교육에서 여성 진학률에 큰 진전을 보였다. 사하라이남 아프리카에서는 비록 낮은 진학률 수준에서 시작하여 여성 진학자 수에는 눈에 띄는 증가를 보였지만, 아직도 진학률 양성평등 달성은 요원한 실정이다. 중등교육에서 성평등지수의 경우 데이터 수집이 가능한 26개 사하라이남 아프리카 국가와 3개 남아시아 국가에서 0.9 이하인 것으로 조사되었으며, 10개 국가에서는 0.70 이하였다. 차드에서는 여아보다 남아가 두 배 이상 중등교육에 진학했으며, 파키스탄에서는 남아 4명당 여아 3명만이 중등교육에 진학했다. 아랍 국가에서는 중등교육에서의 양성평등이 초등교육에서보다 낮은 진전을 보였다. 많은 국가에서 중등교육에 있어 양성평등 달성 전망이 어둡지만, 강력한 정치적 결의와 실질적 정책이 합쳐진다면 변화가 있을 수 있다.

교육시스템에서 성불평등의 주요 원인이 무엇인지를 추적해보는 것은 정책 차원에 시사점을 줄 것이다. 대부분 국가에서 성불평등

은 초등학교 1학년 학습을 시작하는 단계부터 시작된다. 초등교육에서 양성평등을 이루지 못한 국가 중 75%에서 초등교육 진학 단계에 남아의 학교 진학률이 여아보다 높았다. 말리에서 초등학교 1학년 총 진학률이 남아의 경우 102%였던 반면, 여아는 89%였다. 만약 초등교육 진학 차원에서 이런 불평등이 (여아의 중퇴율을 낮추는 노력을 포함하여) 개선되지 않는다면, 초등교육 시스템에서 성불평등이 지속될 것이며 중등교육에도 영향을 미칠 것이다.

어린이가 학교에 진학한 이후에도 다양한 발전 양상을 보인다. 부르키나파소에서는 입학한 남아와 여아 모두 70%가 마지막 학년까지 이수를 했으며, 에티오피아에서는 여아의 졸업 확률이 남아보다 약간 높았다. 그러므로 이런 국가들에서는 여아가 성차별 없이 학교에 입학할 수 있도록 걸림돌을 제거하는데 중점을 둔 정책을 운영해야 할 것이다. 반면, 기니에서는 여아가 초등교육을 이수할 확률이 남아이수 확률보다 훨씬 낮다. 이런 여아의 중퇴율이 높은 국가에서는 정부가 보조금 지급이나 학교 급식 사업 운영 등 인센티브를 부여하여 부모가 여아를 계속 학교에 보낼 수 있도록 지원하는 정책이 필요하다.

중등교육에서 성불평등은 대개 초등교육에서 원인을 찾아볼 수 있다. 대부분의 국가에서 초등교육을 이수한 여학생은 남학생과 마찬가지로 중등교육 기관에 진학할 수 있다. 하지만 중학교에 진학한 여학생 중 학교를 중퇴하는 경우가 훨씬 많다. 방글라데시에서 여학생이 초등학교에서 중학교로 진학하는 데에는 큰 성별간 차이가 없다. 하지만 남학생이 중학교를 이수할 확률이 23%인 반면 여학생의 경우 15%에 그친다.

성불평등은 자산, 지역, 언어와 기타 요인으로 심화된다. 부유한 가정의 여아와 남아 간 학교 진학률에 큰 차이를 보이지 않지만, 빈곤하고, 지방에 거주하며, 소수민족의 여아일수록 학교에 진학하지 못할 확률이 높다. 파키스탄에서 17-22세 여성은 평균 5년간 학교 교육을 받는다. 부유한 도시 여성은 평균 9년의 교육을 받는 반면 지방에 거주하는 빈곤층 여성은 고작 1년의 교육을 받는데 그친다.

여성들은 지속적으로 차후 임금과 고용 기회에 있어서도 차별을 받는 데, 이는 교육을 통해 얻을 수 있는 혜택을 약화시킨다. 하지만 교육은 노동시장의 차별을 퇴치하는 역할을 할 수 있다.

여학생 교육에 재정적 인센티브를 제공하거나, 여성친화적 학교를 조성하고, 여성의 직업기술교육 사업 접근성을 높이거나 비형식 교육을 제공하는 등의 정책은 여성의 기술개발을 저해하는 성차별적 요인들을 제거할 수 있을 것이다. 방글라데시에서는 BRAC 청소년 고용 및 생계 센터(Employment and Livelihood for Adolescent Centres)가 이런 젊은 여성의 기술 개발과 자존감 증진을 목적으로 한 사업을 실시 중이다[참고 2].

2008년 세계가 초등교육 수준에서 양성평등을 달성했다면 추가적으로 360만 명의 여아가 학교를 다녔을 것이다.

참고 2: 여자와 여성을 돕는 BRAC 활동

2009년에 21,000개의 BRAC 청소년 고용 및 생계 센터가 있었다. 이 센터는 약 43만 명의 여성들이 모여 어울리고 문해교육을 실시하며, 건강, 조혼, 가족 내 여성의 역할 등에 대해 논의할 수 있는 장을 마련해주었다. 아울러 센터는 소득을 창출할 수 있는 기술 훈련을 제공하고, 소규모 사업을 할 수 있도록 저축과 소액 대출 사업을 운영한다. 연구들은 센터의 활동이 사회적 유동성과 소득창출 활동에 대한 여성 참여를 증진하는데 성공적이었음을 보였다. 센터 성공에 힘입어 아프가니스탄, 수단, 우간다, 탄자니아 등에서도 센터 모델을 적용하고 있다.

출처: 『2011 세계 EFA현황보고서』 참고 1.13 참조.

교육의 질: 불평등이 발전을 저해한다

교육시스템은 청년들에게 보다 안정적인 생계수단을 갖고 정치, 경제, 사회 활동에 참여하는 데 필요한 기술을 제공하는 핵심목표를 달성하였는가를 통해 평가할 수 있다. 대부분의 국가는 이 평가를 통과하지 못했고, 너무 많은 학생들이 가장 기초적인 문해력과 수리력을 습득하지 못한 채 학교를 그만두고 있다.

국제교육평가들은 학업성취도부문에서 눈에 띄는 국내외적 차이를 여실히 보여준다. 2006년 국제 독해력 평가 연구(PIRLS)는 초등학교 4학년 수준의 독해력을 40개 국가를 대상으로 총 4개 기준을 정해 실시하였다. 프랑스, 미국 등 부유한 국가의 경우 대다수의 학생들이 중급 수준 이상의 평가를 보였던 반면, 중소득 국가인 모로코와 남아프리카에서는 70% 이상의 학생이 최저 수준의 독해력도 충족하지 못한 것으로 조사되었다.

많은 국가에서 학업성취의 절대적 수준이 확연히 낮은 것을 볼 수 있다(그림 6). 2009년 인도의 한 연구에서 지방 초등학교 4학년 학생의 38% 만이 초등학교 2학년 교과서를 읽을 수 있는 것으로 나타났다. 심지어 학교에서 8년간 수업을 받은 후에도 18%의 학생들은 초등학교 2학년 교과서를 읽지 못했다. 2007년 교육의 질 평가를 위한 동남 아프리카 컨소시엄(SACMEQ) 평가 결과 저소득 국가의 경우 특히 학업성취도에 많은 부족을 보였다. 말라위와 잠비아에서는 초등학교 6학년생의 1/3 이상이 글을 유창하게 읽을 수 없었다.

많은 국가에서 학교진학률이 갑자기 증가했던 것이 과연 교육의 질을 저해한 것인가? 이 질문에 관한 논의는 아직 진행 중이다. 새롭게 교육을 받기 시작한 학생들이 대부분 낮은 학업성취도와 높은 연관성을 보이는 가난하고, 영양 상태가 좋지 않으며, 부모의 문해수준이 낮은 가정에서 오기 때문에 진학률과 교육의 질 간의 상관을 보이는 것일 수도 있다. 그러나 데이터가 이를 완벽히 뒷받침하

지 않으며, 이를 단언할 수는 없다. SACMEQ 조사 결과 많은 국가에서 진학을 증가가 교육의 질에 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 케냐와 잠비아에서는 2000년부터 2007년사이 높은 수준의 학교 진학을 증가는 학교 시험점수에 의미있는 영향을 주지 않았다. 탄자니아에서도 초등교육 진학률이 거의 두 배 이상 증가하는 동안 오히려 평균 학업성취도에 향상을 기록했다.

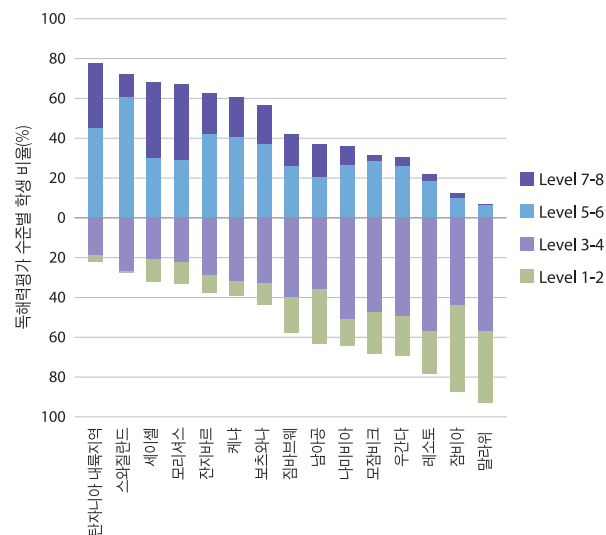
학업성취도는 부모의 경제·교육수준, 언어, 민족, 지리적 위치 등 요소와 관련을 보인다. 방글라데시에는 5학년에 진학하는 학생의 80%가 초등학교 졸업시험을 통과하지만, 바리살 지역 학생의 대부분이 시험을 통과하는 한편, 실렛 지역에서는 절반 정도만이 이 시험을 통과한다. 따라서 방글라데시에서는 어느 지역에서 학교를 다니느냐가 국가 시험 통과에 많은 영향을 미친다고 할 수 있다. 케냐에서 초등학교 3학년 학생 중 빈곤층 학생의 절반 정도만이 초등학교 2학년 스와힐리어 표준 교과서를 읽을 수 있었던 반면, 부유층 학생의 경우 3/4 정도가 교과서를 읽을 수 있었다.

최빈국 정부들은 국가교육의 평균학습수준을 향상시키는데 엄청난 어려움을 겪고 있다. 학생 간의 불평등을 해소하지 않는 상태에서 체제 전체적 개선만을 목표로 하는 정책은 성공하지 못할 가능성이 크다.

학내 사회적 불평등의 집중은 낮은 학업 성취도와도 직결되지만, 학교 또한 불평등을 발생시키는 요인이기도 하다. 대부분 국가에서 지역사회 사회경제적 수준에 따라 학교의 질에 많은 차이를 보인다. 이러한 차이를 줄이는 것이 평등 학습수준을 향상시키고 학습

말라위와 잠비아에서 6학년생의 3분의 1이 능숙하게 읽지 못했다.

(그림 6) 사하라이남 아프리카 내 독해력 격차가 크다. 2007년 SACMEQ 독해력평가 수준별 초등학교 6학년 학생의 비율



출처: 『2011 세계 EFA 현황보고서』 (그림 1.37) 참조.

초등교육 보편화가 달성되기 위해서는 2015년까지 190만 명의 교사가 채용되어야 한다.

불평등을 해소하는 첫걸음이라 할 수 있다. 국가 간 그리고 국가 내 상당한 학교의 질이 차이가 보편적인 정책교훈을 도출하는 것을 어렵게 만든다. 그러나 여러 국가에서 공통적으로 교육에 상당한 영향을 주는 요소는 다음과 같다.

- **교사가 중요하다.** 자격 있는 교사를 모집하고, 이들이 교직을 유지하도록 하며, 이들에게 필요한 기술과 지원을 제공하는 것이 중요하다. 교사 배치 제도를 공정히 운영하여 분포시키는 것이 평등한 학습 성과를 나타내는 주요한 수단이다. 아울러, 교사 채용 역시 중요한 문제이다. 초등교육의 보편화 목표를 달성하기 위해서는 2015년까지 190만 명의 교사를 더 채용해야 하고 이들 중 절반 이상은 사하라이남 아프리카에서 필요로 한다.
- **실질 교육시간이 중요하다.** 교사의 잦은 결근, 수업시간 중 교육이외 활동에 허비하는 시간이 학습시간과 학습격차를 현저하게 떨어뜨릴 수 있다. 인도의 2개주를 조사한 결과 일반적으로 지방 공립학교 교사는 일주일에 적어도 하루는 결근하는 것으로 나타났다. 교사들의 근무여건을 개선하고 학교 운영과 책임을 강화시키는 것이 학업성취를 향상시킬 수 있으며, 불평등 개선에 기여할 것으로 보인다.
- **저학년 교육이 중요하다.** 상급학년으로 진급할수록 학급 규모는 줄어들어, 고학년일수록 보다 집중된 수업을 받는다. 방글라데시에서 초등학교 최고학년의 학급당 학생 수는 공립과 사립학교 모두에서 30명으로, 1학년 학급 학생 수의 절반이었다. 교육 자원이 전 학년에 걸쳐 고르게 배분되도록 보장하는 제도와 모든 학생이 기초 문해·수리력을 습득할 수 있도록 보장하는 노력이 중요하다.
- **학급 환경이 중요하다.** 교실에 교육자재가 제대로 갖춰져 있지 않거나 학생들이 교과서나 글쓰기 도구를 가지고 있지 않을 경우 효과적인 학습을 할 수 없다. 말라위에서 초등학교 평균 학급 규모는 교사 1인당 학생 36명에서 120명 사이로 다양하다. 케냐에서 수학교과서를 가지고 있는 학생의 비율은 북동부 지역의 경우 8%이었던 반면 수도 나이로비의 경우 44%이었다.

소외계층 아동들이 학교에 오는데 겪는 불이익을 해소하기 위해서 학교는 보충학습시간이나 보충자료를 제공하는 등 추가적인 지원을 할 필요가 있다. 정부 자원 배분은 학습격차를 줄이는데 중요한 역할을 할 수 있다. 인도에서 학생 한명에게 중앙정부가 배정한 돈은 교육지수가 가장 안 좋은 지역에서 급격히 증가하였다. 추가자원은 교사를 추가로 모집하고 학교 간 시설 격차를 줄이는데 도움을 주었다. 보충교육 프로그램 역시 변화를 가져왔다[참고 3]. 칠레에서 '900개 학교 프로그램'(PROGRAMA DE LAS 900 ESCUELAS)은 학업성취도가 가장 낮은 학교들에 학습을 개선할 수 있도록 추가 자원을 제공했다. 프로그램은 교수법 강화를 위해 매주 워크숍을 열

거나, 학생을 위해 학교밖 워크숍 개최하고, 교과서와 기타 교육자재를 지원하였다. 그 결과 초등학교 4학년의 교육수준이 향상되었으며 교육격차가 줄어들었다.

국가 학습 평가 체계 도입 역시 중요한 역할을 한다. 예를 들어 초등학교 저학년의 읽기평가는 학습에 어려움을 겪는 아동이 누구인지, 지원이 필요한 학교와 지역이 어디인지를 파악하는 데 도움을 준다. 학습평가 결과를 부모가 조회할 수 있는 체제를 갖출 경우 지역차원에서 교육자들이 보다 더 책임감을 가지고 일할 수 있도록 유도하며, 교육자들의 근본적인 문제가 무엇인지 이해하는데 도움을 준다.

참고 3: 양질의 교육 제공을 위한 프라담 발사기 사업

프라담은 인도의 거대 NGO로 가난한 취약계층 아동에게 양질의 교육을 제공하는 활동을 하고 있다. 이 단체의 보충교육사업은 학습 능력이 부족한 공립 초등학교 3, 4학년 아이들을 대상으로 하고 있다. 단체는 지역사회에서 개인교사를 고용하여 2주간 기초훈련을 하고 지속적으로 현장연수를 제공하며, 이들 교사는 지역사회 아동을 대상으로 기초 수리 및 문해 교육을 실시한다. 사업 평가 결과 수혜 학생들의 수리/문해력에 향상을 보였으며, 학습격차를 줄이는데 기여했다. 본 사업의 성공을 바탕으로 인도 정부는 Read India 사업을 19개 주에서 보급 실시하여 2008-09년에 약 3천3백만 명의 어린이들이 혜택을 받았다.

출처: 『2011 세계 EFA 현황보고서』참고 1.14 참조.

EFA 재원 조달: 타개책 모색하기

교육예산 증가가 교육 성공을 보장하지 않는다. 그러나 만성적 예산 부족은 교육 실패로 이어진다는 점은 분명하다. 다카르 행동강령은 각 목표에 대한 재원 조달책을 마련하는 것의 중요성을 인식하였다. 재원 조달 성과는 일정치 않았다. 대부분의 최빈국은 교육 관련 지출을 늘렸으나, 여전히 몇몇 국가의 경우 전체 국가 예산 중 교육에 대한 지원이 부족한 실정이다. 원조 총액도 증가였지만, 공여국들은 'EFA 달성에 진지하게 임하는 국가 중 예산 부족으로 목표 달성이 어려워진 국가는 없도록 한다'는 공약 달성을 보장하는데 실패했다. 2015년까지 상황을 전망할 때 세계 금융위기 여파로 가뜰이나 크게 벌어져 있는 EFA 수요와 실제 재원 조달 간의 격차는 더욱 증가할 것으로 보인다.

자국 교육 투자는 증가하나 지역 내외적 격차가 현저하다.

최빈국에서조차 국제 원조가 아닌 국내 세수와 정부의 공공지출을

통해 교육 투자의 근간을 제공하고 있다. 세계 대부분의 최빈국에서 교육 투자는 증가하였다. 저소득 국가들의 경우 교육 지출이 국민소득 대비 1999년 이후 2.9%에서 3.8%로 증가한 것으로 나타났다. 사하라이남 아프리카 지역 몇몇 국가의 경우 특히 증가세가 두드러졌다. 부룬디에서는 1999년 이후 국민소득 대비 교육지출이 두 배 증가했으며, 탄자니아에서는 같은 기간에 지출이 세 배 증가한 것으로 나타났다.

반면 일부 지역과 국가에서는 지속적으로 교육 예산을 확대하는데 관심을 두지 않고 있다. 지역적으로는 중앙아시아와 서남아시아에서 교육 투자가 가장 적다. 일반적으로 GDP 대비 교육 지출 비율은 국민소득이 올라감에 따라 증가하는 경향을 보이지만, 패턴이 일정치 않다. 파키스탄은 베트남과 1인당 국민소득이 같지만 GDP 대비 교육지출이 베트남의 절반 수준이며, 필리핀과 시리아에서도 역시 교육 지출이 절반이하이다.

전반적 교육 예산 추이는 경제성장, 세수입 수준, 국가예산 중 교육 예산 배정률에 좌우된다. 대부분 개도국에서는 1999년부터 2008년까지 이어진 강력한 경기성장에 힘입어 교육 투자를 늘렸다. 경제성장과 대비하여 교육지출을 얼마나 확대할지에 대한 결정은 정부의 전반적 공공지출 정책에 따른다. 자료 조사가 가능한 국가 중 절반의 경우 교육 지출 증가율이 경제성장률보다 높았던 것으로 분석되었다. 예를 들어, 가나, 모잠비크, 탄자니아는 세입 증대와 교육 예산 할당 비율을 증가함으로써 교육 지출이 경제성장률보다 빨리 증가하였다. 반면 일부 국가에서는 경제성장의 일부분만을 교육 지출에 반영하였다. 필리핀에서는 1999년에서부터 2008년 사이에 경제가 연간 5% 성장한 반면, 실제 교육지출은 연간 0.2% 증가하는데 그쳤다. 그 결과 이전에도 낮았던 필리핀의 GNI 대비 교육 지출 규모가 더욱 줄어들었다. 국가의 재정 동원 노력은 EFA 목표 달성에 큰 관련성을 갖는다. 탄자니아에서 교육 재정 증가는 1999년 이후 학교밖 아동 수를 약 300만 명 줄이는데 기여했다. 그러나 방글라데시에서는 지난 10년 간 교육에 많은 성과를 보였지만, 낮은 세수입 수준과 교육에 대한 국가투자 부족으로 진척에 어려움을 겪었다.

최빈국들은 교육 관련 자원 조달과 기초교육에 대한 투자 증대에 많은 진전을 보일 수 있다. 2010 세계 EFA 현황보고서는 최빈국의 경우 GNP의 약 0.7%에 해당가 되도록 기초교육에 대한 지원을 약 70억 달러 증액할 수 있을 것으로 예측했다.

국제원조: 어거진 약속들

2002년 이후 전반적 기초교육 원조가 두 배 증가하여 주요한 진척을 보이는데 기여했다. 방글라데시, 캄보디아, 에티오피아, 모잠비크, 르완다, 세네갈, 탄자니아와 같은 국가에서 원조는 발전을 촉진하는 정책을 지원하는 데 중요한 역할을 하였다. 원조 비관론자들



© Evan Abramson/UNESCO

포르투갈의 야외교실. 분쟁으로 이미 피해 받은 아이티의 교육 시스템은 2010년 1월 지진 후 폐허가 되었다.

은 개발원조의 가치에 대한 회의적 시각을 가지나 수원국 현지에서 나타나는 성과는 긍정적이다. 그러나 공여국은 다카르회의와 기타 국제회의에서 한 공약들을 제대로 이행하고 있지 못하다.

교육원조는 어쩔 수 없이 전반적 원조 수준과 광범위한 원조 환경에 영향을 받을 수밖에 없다. 2005년에 G8과 EU는 2010년에 원조 규모를 500억 달러로 늘리기로 했으며, 절반을 사하라이남 아프리카 국가에 배정하기로 약속했다. 그러나 현재 약속에 비해 약 200억 달러를 지원하지 않았던 것으로 추정되며, 이 중 사하라이남 아프리카에 160억 달러 지원되었어야 할 금액이 포함되어 있다.

공여국은 국제적 목표와 관련하여 일정치 않는 양상을 보여주었고, 다양한 기준을 채택했다. G8 국가 중 이탈리아, 일본, 미국은 지속적으로 국민총소득(GNI) 대비 아주 낮은 수준의 원조를 제공하고 있다. 이전에도 원조액이 적었던 이탈리아는 2009년에 원조금을 1/3 낮추면서 GNI 대비 원조비율을 최소 0.51%로 유지하겠다는 EU 공약도 저버린 듯하다. 재정압박은 향후 원조 전망을 불확실하게 만들었다. 그러나 프랑스, 영국, 미국을 포함한 여러 공여국의 경우 2009년 이후 원조금을 증액하기도 하였다.

EFA 의제에 있어 최근 교육분야 원조 자료는 우려스럽다. 기초교육 원조가 2007년까지 5년간 꾸준히 증가하였던 반면, 2008년에는 47억 달러로 증가세가 멈추었다(그림 7). EFA 재정 격차가 가장 큰 사하라이남 아프리카 지역에 대한 원조가 4% 감소하였으며, 이는 초등학생 한 명에게 주어지는 원조금이 6% 감소한 것과 같다. 일 년간 원조액이 동결되었다는 것으로 향후 원조 동향을 단정할 수는 없다. 하지만 저소득 국가에서 EFA 목표 달성을 위해 총

저소득국가 그룹은 국가소득 대비 교육지출을 1999년 2.9%에서 3.8%로 늘렸다.

당해야 할 재정 격차가 연간 160억 달러로 추산되는 상황에서 안심할 수는 없다.

이러한 재정 격차 규모를 고려할 때 교육 분야에 대한 원조 우선순위에 대한 재검토가 필요하다. 만약 공여국이 전체 원조의 절반만을 기초교육에 투자한다면 연간 170억 달러의 추가 예산이 기초교육에 투자될 것이다. 그러나 현재 주요 공여국들이 현재 기초 및 고등교육 간 원조 균형을 재검토할 가능성은 적다. 프랑스, 독일, 일본과 같은 주요 G8 공여국 중 일부는 교육 원조의 70%를 초등교육 이후 과정에 제공하고 있다. 게다가 원조로 계산되는 상당수의 금액이 부가원가(imputed cost)로서 실제로는 공여국 교육기관에 지원된 예산까지도 포함한다. 프랑스와 독일에서 교육원조 총액의 절반 정도가 이러한 부가원가에 해당한다. 프랑스와 독일의 교육기관에서 외국 유학생들이 다님으로서 혜택을 입는다고 하여도, 이는 저개발국 교육 시스템을 위한 교육 재정 격차를 해소하는데 전혀 도움을 주지 못한다.

원조 규모 이외에도 원조효과성에 대한 우려 또한 지속적으로 제기되고 있다. 2007년에 전체 원조의 절반이하가 국가 공공 재정관리 체계를 통해 조달되었고, 5개 원조사업 중 한 개 사업만 협조되었으며, 예정되었던 개발원조금의 46%만이 실제로 해당해 집행되었다. 이러한 결과는 원조효과성에 대한 파리선언에서 공여국들이 채택한 목표수준에 한참 못 미치며, 이러한 상황은 교육분야에도 직접적인 영향을 준다. 실제로 원조 공약과 실제 이행간의 격차는 효과적으로 학교 건축과 교사 채용 계획을 진행하는 것을 방해한다.

금융위기, 뼈아픈 조정이 전망된다.

공여국, 국제금융기구와 기타 기구들은 세계 금융위기가 EFA 목표 달성에 미치는 영향을 계속 간과하고 있다. 빈곤과 취약층이 증가

하고 재정 압박으로 국가재정 노력이 무산되고 있는 상황에서 원조는 지금까지 성과를 보호하고 신속한 진척을 위한 기반을 구축하는데 결정적 역할을 할 것이다.

2010 세계 EFA 현황보고서는 금융위기로 인해 각국 정부 및 국제 금융기관들이 EFA 예산에 얼마만큼 변동이 있는지 분석할 것을 주장했다. 이 보고서는 이 예산 변동이 EFA 목표에 어떤 영향을 미칠지에 대해 실시간 정보가 제공되지 않는다는 점을 지적하였으나, 이 문제는 개선되지 않았다. 국제통화기금(IMF)은 IMF가 지원하는 대부분 개도국 대상으로 기초서비스 관련 예산을 삭감하지 않았다고 밝혔다. 이는 다행스러운나 IMF 지출계획이 금융위기 이전 수준을 유지하고 있는지, EFA 재정요구안과 일치하고 있는지에 대한 답을 제공하지는 못하고 있다. 아울러 국제보고시스템과 국가보고시스템도 예산 변경에 대해 적합한 평가를 하는데 방해가 되고 있다.

금융위기는 선진국의 금융제도와 규제실패로 일어난 것이지만 수백만 명의 세계 빈민들이 금융위기의 여파에 맞서 싸우기 위해 고군분투하고 있다. 낮은 경제성장률, 치솟는 식품가격 때문에 2009년 당시 금융위기 이전과 비교했을 때 극심한 빈곤에 시달리는 사람들이 6,400만 명 늘었고 영양결핍을 겪는 사람이 4,100만 명 증가했다. 교육에 대한 전방 역시 부정적일 수밖에 없을 것이다. 가정의 경제여건이 악화됨에 따라 학생의 중퇴가 증가했다는 증거가 벌써 나오고 있다. 또한 아동 영양실조 증가는 학교 출석률과 학습결과에 영향을 줄 것이다.

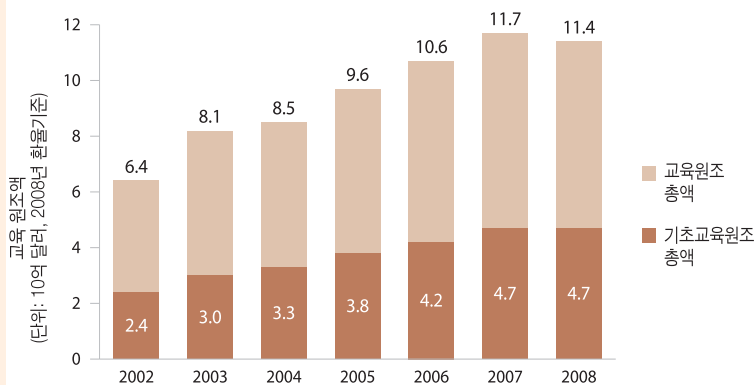
재정압박은 EFA 목표를 달성하는데 또 다른 위협을 가하고 있다. 유엔 산하기구, 세계은행과 IMF는 EFA 예산 변동의 영향을 제대로 평가하지 못한 점은 우려스럽다. 일부 문제는 체계적인 예산 감시가 부족한 데서 기인한다. 지난 세계 EFA 현황보고서를 위해 수행한 연구를 기반으로 2011 세계 EFA현황보고서는 이 정보 격차를 부분적으로 채우려는 시도를 해보았다. 이 보고서는 18개 저소득 국가와 10개 중간소득 국가를 대상으로 2009년의 실제 지출액과 2010년 지출계획을 조사 분석했으며, 그 결과가 다음과 같이 나타났다[그림 8].

- 차드, 가나, 니제르, 세네갈을 포함한 7개 저소득 국가는 2009년 교육부문 지출을 삭감했다. 교육부문 지출을 줄였다고 보고한 국가에서 학교밖 아동수는 대략 370만 명 정도였다.
- 2010년도 지출계획을 살펴 볼 때 7개 저소득 국가 중 5개국에서 교육예산을 2008년 예산보다 낮출 예정이다.
- 7개 하위 중간소득 국가에서 2009년 지출액은 전해와 동일하거나 증가한 반면, 2010년에는 6개 국가에서 교육예산 삭감이 예상된다.

기초교육원조가 5년간 지속적으로 증가한 이후 2008년에 47억 달러에 멈췄다.

〈그림 7〉 기초교육 원조액의 증가세가 2008년에 멈추었다.

2002-08년 교육 원조액



출처: 『2011 세계 EFA 현황보고서』 〈그림 2.8〉 참조.

- 2015년을 전망해볼 때 저소득 국가에서의 예산 변동은 EFA 재정격차를 늘릴 것으로 보인다. IMF는 2015년까지 저소득국가에서 연간평균 6%의 공공부문 지출이 있을 것으로 전망하고 있다. 하지만 초등교육의 보편화를 이루기 위해 필요한 평균 지출증가액은 약 12%이다.

재정에 관한 5가지 조언

각국정부와 원조 공여국을 위한 재정환경은 지난 10년보다 향후 5년간이 더 어려워질 것으로 보인다. 2000년 수립된 목표를 이루기 위해 결단력 있는 행동이 절실히 필요하다. 이 보고서에서 제안하는 5가지 접근방식은 다음과 같다.

- 금융위기를 고려 재정요구를 재평가 할 것. EFA 목표를 위한 계획은 세부적인 국가별 평가에 바탕을 두어야 한다. IMF와 세계은행은 각국 정부 및 유엔 기구와 공조하여 현재의 지출계획이 EFA와 MDG 달성을 위해 필요한 재정에 얼마나 미치지 못하고 있는지를 평가해야 한다. 아울러 이러한 재정요구사항과 예산조정계획이 일치하는지 정확하게 평가하여야 한다.
- 2005년도 공약을 이행할 것. 공여국 정부는 2005년에 했던 약속을 지키기 위해 즉각적으로 행동해야 하며, 2015년까지 남은 시간을 위한 새로운 다짐을 해야 한다. 2011년 전반기에 모든 공

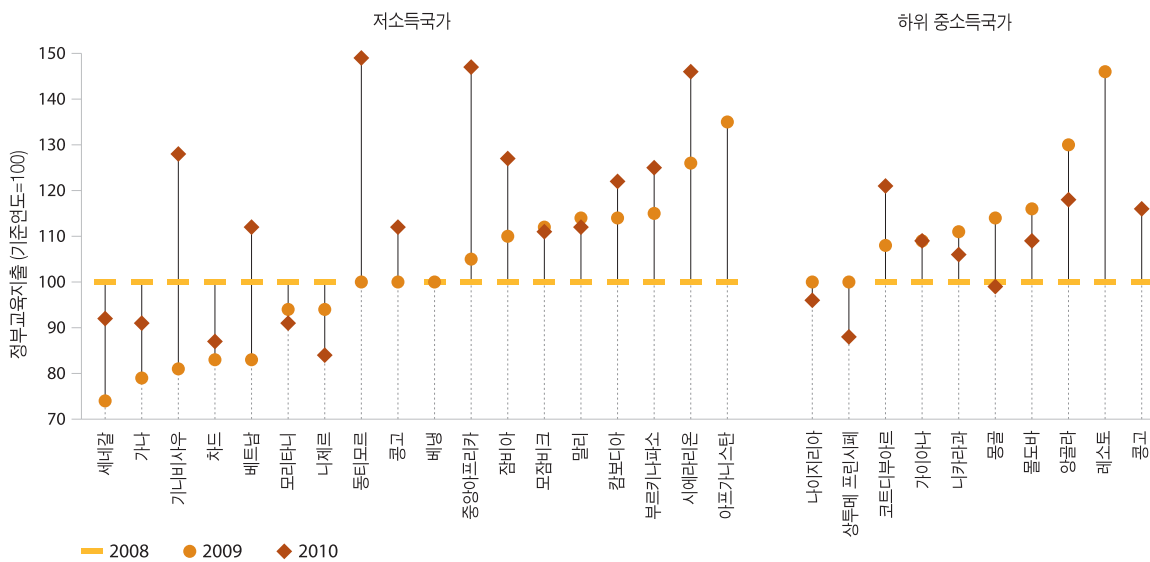
여국은 사하라이남 아프리카 지역에 전달되지 않은 160억 달러를 포함해 부족한 원조금을 어떻게 보충할지에 관한 시간계획을 제시해야 한다.

- 기초교육을 최우선 순위에 둘 것. 공여국들은 주로 개도국정부가 EFA 공약에 맞추어 공공부분지출의 순위를 정하는 것이 중요하다고 강조한다. 공여국 역시 같은 원리를 적용해야 할 것이다. 만약 모든 공여국이 교육원조금의 현재 평균 41%에 해당하는 기초교육 부문에 대한 지출을 최소 절반까지 확대한다면, 연간 170억 달러를 추가적으로 기초교육에 지원할 수 있을 것이다.
- 국제교육기금기구(IFFE)같은 새로운 국제 예산전략을 펼 것. 2005년 공약을 모두 이행하고, 공여국이 기초교육에 보다 많은 주안점을 둔다 할지라도 노력이 여전히 부족하고 늦었을 수도 있다는 점을 EFA협력기관들은 명시해야 한다. 국제면역기금기구(International Finance Facility for Immunization) 하에서 공여국들은 채권을 매각하고, 생명을 살리는 분야에 대한 초기 세수 지출을 확대하며, 장기간에 걸쳐 이자를 갚는 방식으로 재원을 조달했다. 이 모델을 교육에 확대 적용하는 것은 단순할 수 있지만 설득력 있는 방법이다. 아이들이 예방접종을 받는데 지체할 시간이 없듯이, 교육을 받는데도 지체할 시간이 없다. 공여국 정부는 2011년부터 2015년까지 채권발행과 같은 국제교

교육예산을 삭감한 국가에는 약 370만 명의 학교밖 어린이들이 있다.

〈그림 8〉 금융위기가 교육지출에 미친 영향

2008-10년 저소득국가와 하위 중소득국가의 실제교육지출지수



출처: '2011 세계 EFA 현황보고서' 〈그림 2.12〉 참조.

육기금기구의 노력을 바탕으로 연간 약 30-40억 달러를 증액해야 한다. 이렇게 얻은 수입의 일부는 개정된 속진사업(FTI)를 통해 조달될 수 있다.

- 혁신예산을 이용할 것. EFA 관계자들은 보다 많은 단체와 함께 금융기관들이 국제 세금을 납부할 수 있도록 요청하는 활동에 앞장서야 한다. 예를 들면 로빈후드세(Robin Hood tax)와 같은 방법이 있을 수도 있다. 또한 EFA 관계자들은 보다 광범위한

MDG 재정전략의 일부로 교육이 세수 배분 계획에 반드시 포함되도록 해야 한다. 재정격차를 고려해볼 때 교육에 중점을 둔 혁신예산 모색안이 필요하다. 2011 세계 EFA 현황보고서는 휴대폰세를 제안한다. 만약 이 세금이 유럽연합 전역에 적용되어 휴대폰 가입비의 0.5%가 교육재원으로 사용되도록 진행된다면, 연간 8억 9,400만 달러 추가 혁신예산 마련이 가능할 것으로 예측된다.

국제교육기금기구(IFFE) 2011년과 2015년 사이 약 30억에서 40억 달러를 모금해야만 한다.



카불의 여자어린이들이
난민가족 105가구가 거주하는
무너진 건물에서 놀고 있다.

제2부. 보이지 않는 위기 — 무력분쟁과 교육

유엔은 무엇보다 '전쟁의 재앙'을 끝내고자 창설되었다. 인류가 세계 인권선언문이 기술하는 것 처럼 '인권에 대한 무시와 경멸', '인류의 양심을 짓밟는 야만적 행위'를 되풀이 하는 것을 막는 것이 유엔 설립의 기본 목적이라 할 수 있다. 하지만 65년이 지난 지금도 전쟁의 피해는 지속적으로 발생하고 있고, 가장 극심한 갈등은 세계 최빈국에서 찾아볼 수 있다. 그리고 전쟁은 교육기회를 엄청난 규모로 파괴하고 있다.

무력분쟁이 교육에 주는 영향은 대개 간과되고 있다. 나아가 무력분쟁이 가난을 심화시키고 경제성장을 저해하는 것은 보이지 않는 위기라 할 수 있다. 위기의 중심에는 조직적인 인권침해가 만연해 있고, 이는 가히 '야만적 행위'라고 지칭할 수 있다. 이 문제는 국제적 의제로써 무엇보다도 시급히 관심을 갖고 다루어야 할 문제이다. 그러나 이 인류의 양심이 짓밟히는 데 분노하거나 효과적인 대응책을 모색하기는커녕 전쟁이 교육에 주는 파괴적인 영향은 제대로 알려지지 않고 있다. 또한 국제사회는 피해자들에게 등을 돌리고 있다.

2011 세계 EFA 현황보고서는 교육에 있어 보이지 않는 위기를 조명하고 있다. 이 보고서는 위기의 정도를 문서화하고 이 위기의 원인을 추적해보며 변화를 위한 전략을 제시할 것이다. 주목할 점은 평범하고 일반적인 접근법이 EFA나 MDG 목표를 달성하는 데 방해가 된다는 사실이다(특별 기고, '이제그만' 참고).

무력분쟁과 교육 간의 관계가 늘 한 가지 방향으로 움직이는 것은 아니다. 교육제도가 평화, 화해, 갈등 방지의 강력한 원동력이 될 잠재력이 있기도 하지만 교육제도는 많은 경우 폭력을 조장하고 있다. 이는 유엔의 설립자들도 인지했던 바이다. 이들은 제 2차 세계 대전이 (직접적인 원인이 무엇이든간에) 상호이해의 실패로 일어나게 되었다는 것을 안다. 유네스코는 이러한 실패를 해결하려는 노력에 의해 창설되었다. 1945년 채택된 유네스코 헌장은 역사를 통해 '서로 다른 방식과 삶에 대한 이해부족'이 폭력을 불러일으킨다는 사실을 인지하였다. '전쟁은 인간의 마음속에서 비롯되므로 평화의 방벽을 세워야 할 곳도 인간의 마음속이다'라고 기술하면서 평화교육을 토대로만 구축될 수 있다고 보았다. 그러나 교육제

특별 기고: 이제 그만!

과거 끔찍한 전쟁 참사를 겪은 이후 한 세대 정치지도자들이 모여 이러한 비극을 '다시는 재현하지 말자'는 약속을 한지 어언 70년이 흘렀다. 수많은 사람들의 목숨을 앗아가고 너무 많은 잠재력을 희생시킨 이러한 갈등, 전쟁과 인권침해의 재현을 막기 위해 유엔이 설립되었다. 하지만 아직도 인명과 잠재력 희생은 일어나고 있기에, 이제는 우리가 이를 멈추어야 한다.

이러한 유네스코의 보고서는 진작 있었어야 한다. 본 보고서는 학생을 포함한 세계에서 가장 취약한 사람들을 대상으로 한 잔혹한 폭력을 구체적으로 기록하고 있으며, 이를 방지하기 위한 선진국과 개도국 국가 지도자 모두에게 단호한 대응을 촉구한다.

이 기고를 통해 나는 단순한 메시지를 세계 지도자들에게 전하고 싶다. '이제 그만해야 한다!' 단일한 윤리적 인류공동체의 일원으로서 여러 분쟁국가에서 자행되는 인권침해, 아동에 대한 공격, 학교파괴는 용인할 수 없다. 이러한 일이 일어나도록 방관하는 면책 관행을 없애야 한다. 그리고 아이들의 교육권과 안전을 지켜야 한다. 나는 정치지도자와 무력분쟁에 개입해 있는 국가와 무장단체 모두가 국제 인도주의법의 예외가 될 수 없다는 사실을 기억하라고 말하고 싶다.

아울러 선진국 지도자들에게 최전방 지역의 사람들에게 대한 보다 효과적 지원을 호소한다. 여러 국가를 방문했을 때 부모와 아이들이 교육을 위해 치루고 있는 엄청난 노력, 희생과 결의에 숙연해지곤 한다. 마을이 공격을 받고 사람들이 살던 지역에서 쫓겨날 때에도 임시학교가 여기저기에 설립되었던 것을 목격했다. 학교가 파괴되면 부모와 자녀들은 교육의 문을 계속 열려두기 위해 뒤편지 한다. 공여국들도 이와 같은 노력과 결의를 보여주었으면 한다.

대부분의 경우 분쟁국가의 교육에 대해 거의 전무하며, 많은 경우 잘못된 형태의 지원을 받는다. 이 보고서에 나타난 바와 같이 개발원조는 너무 적고, 너무 느려서 효과를 보지 못한다. 그 결과 교육시스템을 재건할 수 있는 기회를 상실하고 있다.

데스몬드 투투 대주교
1984 노벨평화상 수상자

도는 상호존중, 관용, 비판적인 사고를 기르는 데 사용되기보다 많은 경우 무시, 비관용, 편견 등을 조장하여 사회의 폭력을 불러일으키곤 하였다. 이 보고서는 이러한 문제들을 해결하기 위한 전략을 규명하고 교육이 평화의 동력으로 작용할 수 있는 방법을 모색하고자 한다.

약 2천6백만 명에 달하는 분쟁국가의 초등학령기 아동이 학교에 다니지 못한다.

무력분쟁의 그 양상이 모두 다르고 교육에 미치는 영향도 다르다. 그러나 계속 되풀이되는 주제가 있다. 이 보고서는 '보이지 않는 위기'의 중심에 있는 국제협력의 4가지 조직적 실패사례를 살펴본다.

- **보호 실패.** 각국 정부와 국제사회는 무력분쟁으로 고통을 받고 있는 민간인을 보호하기 위한 도덕적 책임 및 법적 의무에 따라 행동하지 않고 있다. 심각한 인권침해를 둘러싸고 처벌을 받지 않는 관행이 있고 이는 교육에 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 이러한 인권침해의 아주 대표적인 사례로는 아동, 교사, 학교를 공격하는 사례, 만연하고 조직적인 강간 및 기타 성폭행을 전쟁의 무기로 이용하는 사례 등이 있다.
- **교육제공 실패.** 무력 분쟁을 겪은 부모와 아이들은 역경 속에서도 교육을 유지하고자 엄청난 노력을 하고 있다. 하지만 국제사회는 이들의 이 같은 노력에 부응하지 못한다. 교육은 인도주의적 구호 체계에 있어 재정적으로 가장 열악하고 반응이 더딘 영역으로 남아있다.
- **조속한 회복과 재건 실패.** 평화 정착은 전후 정부와 국제사회에게 복구 및 재건 전략을 펼 수 있는 기회를 창을 열어준다. 하지만 전후 정부와 국제사회는 제때 행동을 하지 못하는 경우가 많다. 문제 중 하나는 전후 국가가 인도주의적 구호활동과 장기적인 개발 원조의 회색지대에 남겨져 있다는 것이다. 전쟁의 피해를 받은 국가에 관한 국제원조의 기본원칙은 깨졌다고 할 수 있다.
- **평화구축 실패.** 교육은 평화구축에 있어 중추적인 역할을 할 수 있다. 아마 다른 어떤 분야보다도 교육은 평화협정의 성패가 달려있는 조속하고 가시적인 평화배당금을 제공할 수 있다. 교육

제도가 포괄적이고 상호이해, 관용, 존중에 이익이 되는 태도를 기르는 쪽으로 만들어질 때, 교육 제도는 사회가 폭력 분쟁에 덜 취약하도록 만들 수 있다.

이러한 실패들은 제도적 관행에 깊이 박혀 있다. 그러나 각각의 실패는 이 보고서에서 제시하고 있는 실질적이고 실천가능한 해결책으로 극복할 수 있다. 강력한 정치 리더십, 국제협력 강화, 21세기 초반의 가장 큰 개발난제에 대한 다자간 대응방식 개발이 변화에 가장 중요한 요소라 할 수 있다.

무력분쟁은 EFA 목표에 있어 가장 큰 걸림돌이다.

각국 정부가 2000년에 다카르 행동강령을 채택할 때, 이들은 'EFA 달성의 주요 걸림돌'로 분쟁을 꼽았다. 이 보고서를 통해 그간 장애물의 크기가 과소평가되었고 이를 없애기 위한 전략에 관심이 충분하지 못했다는 것을 알 수 있다(특별 기고, '안보와 발전을 위한 교육' 참조). 분쟁을 겪은 개도국은 EFA 목표 달성에 있어 초라한 성적을 보여주고 있다(그림 9).

- 영유아 사망률은 다른 개도국에 비해 두 배정도 높다. 이는 분쟁 국가의 영양상태가 아주 불량하며 건강에 위협을 줄만한 요소가 많다는 것을 반영하는 것이다.
- 분쟁 국가의 초등학령기 아동 2,800만 명이 학교를 다니지 않고 있다. 이 국가들의 초등학령인구는 전 세계의 18%인데, 전 세계 학교밖 아동 인구의 42%가 이 국가들에 있다. 가난한 개발도상국 그룹 내에서 이 국가들의 초등학령 인구는 약 25% 정도이나 학교밖 아동 인구는 거의 50%를 차지한다.
- 다른 개도국과 비교했을 때 분쟁 국가의 중학교 진학률은 1/3 가까이 낮으며 여자아이들의 진학률은 다른 개도국보다 훨씬 낮다.
- 다른 개도국의 청소년 문해율이 93%인 반면, 분쟁 국가의 청소년 문해율은 79%이다.

폭력적인 분쟁이 부와 성에 있어 국가간 차이를 심화시킨다는 증거가 있다. 분쟁국가들은 다른 국가들에 비해 발전이 미진한 경우가 많다. 필리핀에서 무슬림 자치구인 민다나오섬에서 2년 이상 교육을 받지 못한 청년 인구가 국가 평균에 비해 4배 이상 높다.

무력분쟁과 연관된 죽음은 대부분 전쟁터가 아닌 지역에서 질병과 영양실조로 일어난다. 세계에서 가장 끔찍한 분쟁 중 하나인 콩고의 전쟁 중에도 이 두 요인이 540만 명의 목숨을 앗아갔으며,



2009년 이스라엘의 가자지구 공격으로 학교가 파괴된 후 설치된 텐트형 학교에서 어린이들이 밖을 내다보고 있다.

특별 기고: 안보와 발전을 위한 교육

우리는 전쟁을 생각할 때 흔히 군인을 떠올린다. 하지만 군인들만 폭력과 죽음을 직면하고 있는 것은 아니다. 불행하게도 많은 경우 아동과 학교들 역시 최전방에 서 있다. 이러한 상황에서 학교밖 아동의 절반이 위협한 분쟁국가에 살고 있다.

분쟁은 치명적인 만큼이나 교활하다. 분쟁은 오늘날의 삶을 파괴할 뿐 아니라 아이들의 교육 기회를 침해함으로써 내일의 삶도 파괴한다. 아이들이 학교로 돌아온 후에도 전쟁에서 겪은 정신적 충격은 학습과 세계에 적응하는 능력에 영향을 미친다. 분쟁의 피해는 세대를 걸쳐 계속 영향을 미칠 것이다.

분쟁의 여파는 발전을 멈추고 오히려 퇴보를 유도한다. 분쟁지역 아동이 학교를 다니지 않게 됨으로 EFA와 MDGs 목표 달성은 불가능하게 되는 한편 과격주의와 폭력은 심화된다. 그렇기 때문에 우리는 아이들에게 교육을 제공하기 위해 총력을 기울여야 한다. 교육은 분쟁이 일어나기 전에 방지할 뿐 아니라 분쟁이 그친 후 국가 재건을 돕기 때문이다. 여기서 말하는 재건이란 기반시설과 거버넌스 구축만이 아닌 마음과 생각의 구축까지 포함한다. 평화의 도래 후 성인과 아이를 재교육은 무기를 다루는 것 이외 아무 기술과 미래가 없는 무장세력에게 더욱 중요하다.

이는 폭력이 너무 많은 아이들의 삶에 영향을 주고 있는 중동지역에서

는 특히 중요하다. 팔레스타인에는 11만 명 이상의 아이들이 학교를 다니지 않고 있으며, 이는 십년 전에 비해 4천명이 증가한 수치이다. 분쟁의 그늘에서 자라난 팔레스타인 아이들에게도 학교에 다니는 것은 가장 우선시 되는 목표이다. 폭탄과 무력봉쇄에도 불구하고 아이들은 교육이 평범한 삶을 살기 위한 유일한 희망이라는 것을 안다.

이라크에서 가난과 불안 때문에 50만 명이 넘는 아동들이 초등학교에 다니지 못하고 있다. 아이들은 매일 매일 배고픔과 상실에 대해 배우고, 불안과 증오를 기른다. 만약 지역과 국제안보가 국제적 선결과제라 한다면 우리는 분쟁으로 인해 발생한 가난, 사회 소외와 기회부족을 해결해야만 한다.

이는 분쟁지역에 교육 제공을 의미한다. 교육이 극단주의자들의 활동을 약화하고 분쟁국가 역량을 강화하기 때문이다. 하지만 무엇보다도 교육은 평화를 경험해 보지 못한 수백만의 어린이들에게 희망을 가져다 줄 수 있고, 성장과 번영에 목마른 국가들에게 기회를 선사한다.

간단히 말해 교육은 인류 모두의 구원이며, 인류 최고의 기회이고, 모든 인류에게 안전과 발전을 가져다 줄 수 있는 최고의 방책이다.

라니아 알 압둘라 요르단 왕비

거의 50%에 달하는 희생자가 5세 이하 아동이었다. 많은 사람들의 목숨을 앗아간 원인이 되는 질병과 기아는 교육의 효과를 약화시켰다.

아동, 민간인, 학교가 최전방에 있다.

오늘날의 무력분쟁은 국가간에 일어난다고 보다는 한 국가내에서 벌어지는 경우가 많고 대개의 경우 분쟁이 장기간 지속된다. 2011 세계 EFA 현황보고서는 1999년부터 2008년까지 35개국에서 벌어진 48개 무력분쟁 사례를 밝히고 있다. 이 중 43개 분쟁은 저소득국가나 중간소득 개도국에서 일어났다. 각각의 경우 폭력의 강도, 규모, 지리적 범위는 다르지만 무력분쟁이 장기간 지속되었다는 점에서는 공통점을 갖고 있다. 평균적으로 저소득 국가의 분쟁은 12년간 지속되었고 하위중간소득국가서는 평균 22년간 분쟁이 일어났다.

무분별하게 무력을 사용하고, 고의적으로 민간인을 겨냥하는 것은 21세기 초반 무력분쟁의 특징이었다. 대부분의 분쟁에서 군인보다 민간인이 위협에 처하는 경우가 훨씬 많다. 교육제도도 직접적으로 영향을 받았다. 교실, 교사, 학생이 적합한 목표물로 비춰지면서 오늘날은 아동과 학교가 무력분쟁의 최전방에 서 있다. 유엔의 한 보고서가 밝히고 있듯이, 이 결과 아동은 학교에 가는 것을 두려워하

고, 교사는 수업을 하는 데 두려움을 느끼며 부모들은 자녀를 학교에 보내는 데 두려움을 느끼게 된다. 아프가니스탄과 파키스탄에서는 저항단체들이 반복적으로 교육시설을 공격하며 특히 여자학교를 공격한다. 안전에 대한 위협으로 아프가니스탄의 헬만드 지역에서는 70%가 넘는 학교가 문을 닫았다. 팔레스타인이 점령하고 있는 가자지역에서 이스라엘군의 공격으로 2008년과 2009년에 350명의 아동이 사망, 1,815명의 아동이 부상당했고 280개 학교가 피해를 입었다. 태국 최남단 3개 지역에서도 학생과 교사가 반군에 의해 공격을 받았다. 아울러, 중앙아프리카공화국, 차드, 콩고, 미얀마, 수단을 포함한 24개 국가에서 소년병을 이용하는 것으로 조사되었다.

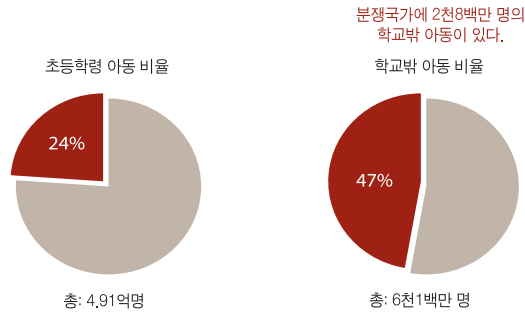
폭력의 다양한 양상은 교육에 심대한 영향을 미쳤다. 유엔 사무총장의 보고를 통해 아프가니스탄, 중앙아프리카공화국, 차드, 콩고, 수단 등을 포함한 여러 국가에서 강간이나 성폭력이 전술의 일환으로 널리 사용되고 있다는 것을 알 수 있다. 피해자의 대다수는 젊은 여성이다. 직접적으로 피해를 입은 사람들이 받은 신체적 부상, 정신적 트라우마, 사회적 낙인은 교육에 있어서 뿌리깊고 지속적인 차별의 원인이 된다. 이 뿐 아니라 불안과 두려움 때문에 어린소녀들이 학교를 가지 않게 되고, 가족과 공동체 삶의 해체로 아이들은 교육환경을 보장받지 못하게 된다. 이것은 강간이 전쟁의 도구로 이용될 때 교육에 끼치는 보다 심각한 문제이다.

분쟁국가에서 학교는 최전방에 있으며, 교사와 학생은 공격 가능한 표적으로 인식되고 있다.

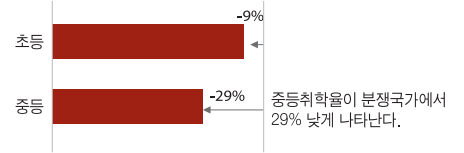
〈그림 9〉 분쟁국가들은 교육에 뒤처져 있다.

2008년 분쟁 여부에 따른 저소득국가 및 하위 중소득국가의 교육지표

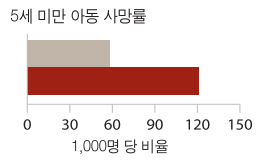
아이들의 취학률이 낮다.



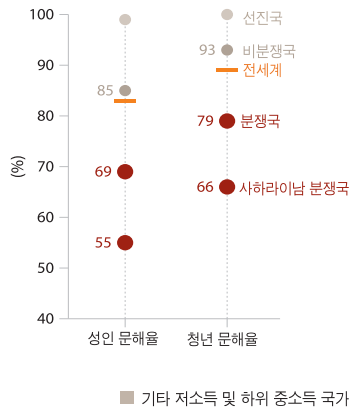
총취학률(GER)이 낮음



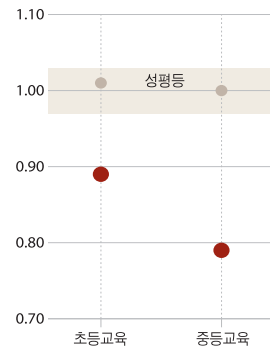
아동사망률이 높다.



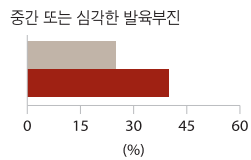
청년과 성인의 문해률이 낮다.



여아 교육이 가장 뒤처져 있다.



영양실조 아동 비율이 높다.



중간 또는 심각한 발육부진

출처: 『2011 세계 EFA 현황보고서』 〈그림 3.1〉 참조.

분쟁이 아동 대다수의 학교 취학을 방해하고 있는 모가디슈에서 한 여자 어린이가 전투로 파괴된 건물 앞을 지나가고 있다.



© Jose Cendon

분쟁은 인명을 희생시키고 학교 시설에 대한 물리적 피해를 입히는 데 그치는 것이 아니라 교육에 피해를 준다. 무력분쟁은 경제성장을 방해하고 가난을 조장하며 학교에 생산적으로 투자할 자원을 비생산적인 군비로 지출하도록 한다. 이 보고서는 초등교육 지출보다 군비지출액이 더 큰(어떤 경우는 훨씬 더 큰) 21개 최빈국가를 명시하고 있다. 세계에서 교육지표가 가장 좋지 않은 차드는 초등교육 지출보다 군비지출이 4배 높았고 파키스탄에서는 7배 높았다. 만약 초등교육 지출액보다 군비지출이 높은 국가들이 군비지출을 10% 줄이면 총 950만 명의 학생을 추가로 학교에 보낼 수 있고 학교 입학 아동 총 수가 40% 감소할 것이다[그림 10].

또한 군비지출은 원조자원을 전용한다. 2009년, 전세계적으로 군비지출은 1조 5천억 달러에 달했다. 만약 선진국이 6일치 군비를 기초교육 개발원조에 사용한다면 EFA 달성에 필요한 외부 재정격차를 160달러 줄일 수 있고 모든 학생들이 2015년까지 학교에 다닐 수 있을 것이다[그림 11].

각국 정부와 원조 공여국은 무기에 사용하는 비생산적 지출을 생산적인 학교, 교과서, 아동에 투자하는 방안을 모색해볼 필요가 있다. 모든 국가들은 안보 위협에 대응해야 한다. 하지만 교육에 투자할 기회를 잃으면 여러 갈등을 촉발하는 가난, 실업, 소외를 가중시킬 것이다.

난민이 가장 소외된 집단이다

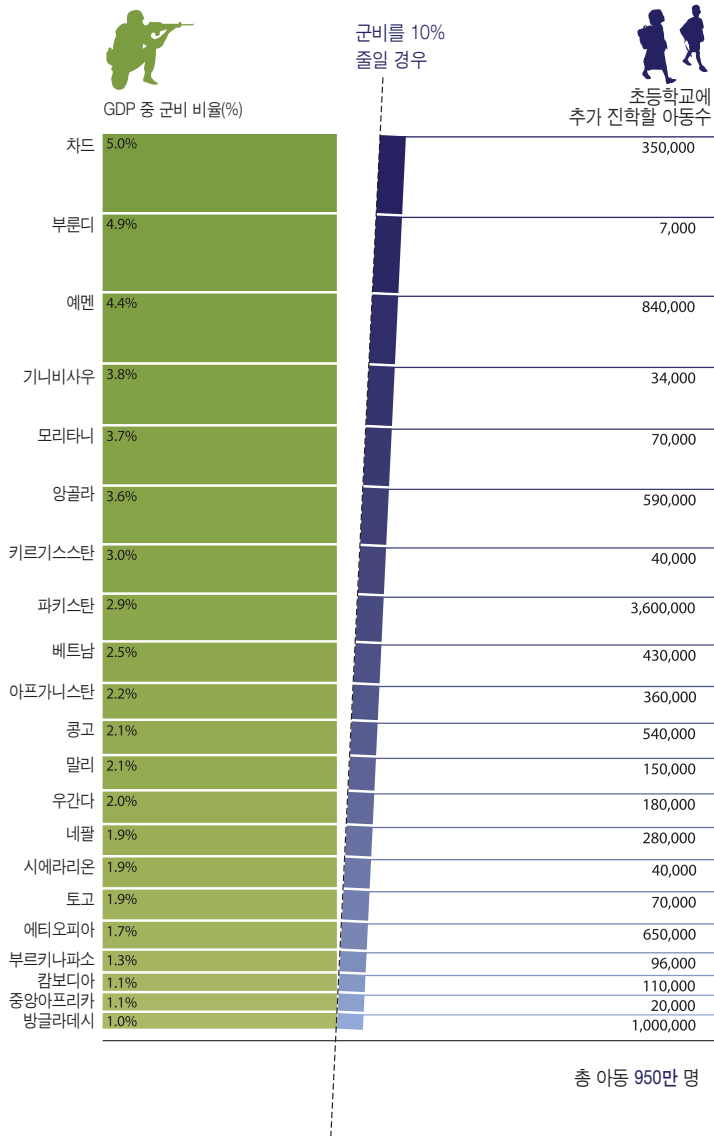
대규모 강제이주는 인구를 분할하거나 특정집단의 생계를 위협하기 위한 수단으로 무장세력이 자주 사용하는 전략이다. 2009년 말 유엔 연구는 전 세계적으로 430만 명의 사람들이 난민이 되었다는 것을 보여주었다. 실재는 아마 훨씬 많을 것이다. 최근 조사는 난민과 국내난민(IDPs)의 절반 가까이가 18세 미만이라고 예측하고 있다. 국경을 넘어 이동하는 난민이 감소하고 있으나 국내난민의 수는 증가하고 있다.

난민이 되면 사람들은 교육에 있어 심각한 차별을 겪게 된다. 유엔 조사 결과 난민촌의 충격적인 교육 상태에 대해 보여주고 있다. 초등학교 진학률의 경우 69%, 중학교의 경우엔 고작 30%밖에 되지 않는다. 학생 대 교사의 비율도 매우 높는데, 난민촌의 1/3 가까이의 학교에서 교사 1명 당 학생 50명이 수업을 받는다. 또한 교사들은 대부분 훈련받지 않은 사람들이었다. 케냐북부의 소말리아 난민촌을 포함한 몇몇 난민촌에서 부모들은 중등교육기회의 부족으로 아이들이 무장단체에 고용될 가능성이 높아진다는 점에 우려를 표하고 있었다. 중앙아프리카공화국, 차드, 콩고와 같은 나라에서 난민의 학교 출석률이 매우 저조했다. 난민들은 또한 교육에 악영향을 주는 보다 다양한 문제에 직면해있다. 많은 국가들은 난민들이 공교육이나 공공시설에 접근하는 것을 허용하지 않는다. 말레이시아법은 난민과 불법체류자 간에 구분을 두지 않는다. 태국에는 미얀마에서 온 난민들이 오랜기간 거주하고 있는데 이들은

〈그림 10〉 전쟁게임

전쟁게임

21개 개도국은 초등교육 지출보다 군비 지출이 더 크다.



출처: 『2011 세계 EFA 현황보고서』 p.151 참조.

공교육을 받을 자격이 없다[참고 4]. 일반적으로 난민고용을 제한하는 것은 가난을 가중시키고 이는 결국 교육에 대한 전망을 악화시킨다. 그리고 난민지위를 획득하는데 겪는 어려움은 많은 사람들이 음지로 숨게 만든다. 도시에 살면서 고용권이 없고 지역학교에 대한 접근이 거부되면서 난민의 자녀들은 교육받을 기회가 거의 없다. 다시 말해, 이러한 불평등한 처우는 갈등을 일으킨다. 동

(그림 11) 군비규모

군비규모

군비지출 대 EFA필요예산

1조290억 달러 연간 선진국 군비 총액

160억 달러
연간 EFA
필요예산

6

EFA필요예산 충족을 위한
군비 지출일수

출처: 『2011 세계 EFA 현황보고서』 p.150 참조.

참고 4: 피난처지만 교육에 문제를 겪고 있는 태국의 카렌족 난민들

내전으로 많은 미얀마인들은 방글라데시, 중국, 태국 등 인근 국가로 이주하게 되었다. 태국 국경지역에는 9개 난민캠프가 있고 이곳에 가장 많은 난민이 살고있다. 주로 카렌족과 카레니족 출신인 14만 명의 등록된 난민은 태국에 온 난민의 일부에 불과하다. 수년간 난민캠프는 유치원, 초등학교, 중학교 교육 이외에도 직업교육, 성인교육에 이르기까지 광범위한 교육시스템을 발전시켰다. 7개 카렌 난민캠프에는 3만4천명의 학생을 가르치는 70개의 학교가 있다. 난민캠프 내 교육은 태국정부에서 인가를 받았지만, 주로 지역 기관에 의해 운영되며 국제 비정부기구(NGO), 자선단체, 부모들로부터 재정지원을 받는다.

카렌 난민캠프의 교육은 엄청난 결의와 지역공동체의 노력을 반영하는 것이기는 하나 심각한 문제를 안고 있다. 특히 중학교 취학률이 낮다. 또한 불충분하고 불확실한 재정 지원은 몇몇 학교의 부실한 운영과 낮은 교사월급으로 이어진다. 한 연구는 2008년 한 해 동안 난민촌 학생 한명에게 투자된 돈이 총 44달러라고 예측하고 있는데, 이는 태국 초등학교 한

명에게 투자하는 돈의 3%도 안 되는 금액이다.

난민캠프의 교육문제 중 일부는 전반적 거버넌스에 대한 우려에서 기인한다. 난민들은 이동의 자유가 제한적이며 난민캠프 바깥에서 직업을 갖는 것이 허락되지 않는다. 아울러 영구적인 학교건물도 지을 수 없다(다만, 최근 개정으로 반영구적인 건물 건축은 허용한다). 교사들도 난민캠프 내에서 구해야 하며, 이들은 필수적인 기술을 갖추고 있지 않은 경우가 많다.

최근 개혁은 이러한 우려를 다루기 시작했고, 일례로 직업교육 이수증명서를 발행 등의 발전을 보였다. 유엔난민기구(UNHCR)는 난민캠프 인구의 외부 지원에 대한 의존성을 낮추기 위한 일환으로 직업교육과 고용기회를 확대할 것을 요구하고 있다.

출처: 『2011 세계 EFA 현황보고서』 참고 3.4 참조.

예루살렘에 있는 학교를 다니는 팔레스타인 아동들은 교육 재정지원을 받는데 있어 차별을 겪을 뿐 아니라 보안군으로부터 괴롭힘을 당하는 것으로 보고되었다. 학급수 부족과 교육의 질에 대한 우려 때문에 많은 팔레스타인 아동은 사교육으로 내몰리고 있고, 이는 가난한 가정에 경제적 부담을 한층 가중시킨다.

교육이 무력분쟁에 영향을 줄 수도 있다.

교육은 분쟁의 주요 원인은 아니다. 하지만 정치적 세력이 한 국가를 폭력으로 몰아넣는데 근본적인 원인이 되는 경우가 많다. 국가 내 무력분쟁은 정체성, 종교, 민족, 지역과 연관된 불평등 내지 불만과 연관되어 일어나는 경우가 많다. 교육은 평화를 가져와 이러한 문제를 해결할 수도 있고 갈등을 가져와 문제를 키울 수도 있다. 이 보고서는 교육이 너무 부족한 문제, 교육에 대한 접근이 불평등하게 이루어지는 문제, 잘못된 교육을 하는 문제를 통해 사회가 무력분쟁에 취약해 질 수 있다는 점을 밝히고 있다.

■ 제한적이거나 질 낮은 교육의 제공은 실업과 가난을 초래할 수 있다. 많은 수의 청년들이 양질의 기초교육에 대한 접근을 거부당하고, 교육을 받지 못한 결과 초래된 가난, 실업, 절망감은 무장세력 모집에 응하는 강력한 원인을 제공한다. '청년층 증가'로 교육과 고용간의 연계를 강화해야 할 필요성이 커졌다. OECD 국가에서 25세 미만 인구가 전체 인구의 25%에 불과한 반면 기니, 라이베리아, 나이지리아, 시에라리온을 포함한 여러 국가의 경우 이 인구가 60% 이상 된다. 르완다에서 교육을 제대로 받지 못하고 실업상태에 있던 지방의 청년 남성들이 1994년 자행된 집단 학살을 일으킨 주동 세력이었다.

■ 교육에 대한 불평등한 접근은 불만과 억울함을 야기한다. 다른 여러 차별 요소와 연계되어 교육에 있어서의 불평등은 분쟁의 위험을 높인다. 코트디부아르의 경우, 북부지역의 부실한 교육 상태에 대한 분노로 정치적 소요가 발생했고 이는 2002-2004 내전으로 이어졌다. 2006년 북부와 북서부 지역의 학교 출석률은 남부지역 학교 출석률의 절반 이하였다. 지역 거주자들의 교육 여건이 공정치 못한 자원 배분에 기인한다는 인식은 인도네시아의 아체지역에서부터 석유자원이 풍부한 나이지리아의 니제르 삼각주(Niger Delta)에 이르기까지 여러 지역에서 일어났던 분쟁의 주요 원인 중 하나로 지목되었다.

■ 편견과 비관용을 강화하는 데 학교 시스템을 사용한다. 여러 무력분쟁에서 교육은 정치적 입지를 강화하고 취약집단을 종속시키고 민족 분리정책을 강화하는 데 사용되어왔다. 증오와 편견을 키우기 위해 교육제도를 사용하는 것은 르완다부터 스리랑카에 이르기까지 여러지역에서 일어난 폭력적 분쟁의 원인이 되었다. 또한 여러 국가에서 학교는 문화정체성에 대한 여러 분쟁을 시작하는 원인이 되어왔다. 과테말라에서 교육제도는 문화지배

와 토착언어를 탄압하는 도구로 비춰졌고, 사람들의 분노를 부채질해서 결국 내전으로 이어졌다. 만약 교육분리제도를 기반으로 평가 이뤄지면 학교제도는 사회가 무력분쟁이 일어나기 쉽게 만드는 태도를 계속 심어줄 수 있다. 보스니아-헤르체코비나의 사례는 이 점을 잘 보여준다[참고 5]

분쟁 국가 원조

개발원조는 분쟁국가에 아주 중요한 역할을 한다. 개발원조는 여러 나라에서 지속적으로 되풀이되는 전쟁과 낮은 인간개발수준간의 악순환을 끊어줄 수 있고 이 국가들이 평화를 유지하는 방향으로 변화하는 데 도움을 줄 수 있다. 그러나 여러 문제들은 국제원조 노력의 효과성을 약화시키고 있다.

국가안보에 전략적으로 중요한 소수국가에 원조가 편향되는 것은 세계의 여러 최빈국에 상대적으로 무관심하도록 만들었다. 지난 10년간 분쟁을 겪은 27개 개도국으로 흘러간 개발원조금은 증가하였고, 2007-2008년에는 이 원조금이 360억 달러에 달했다. 그 결과 이라크가 총 원조금의 25% 이상을 받았고 아프가니스탄과 이라크가 받은 원조의 합은 전체 원조금의 38%를 차지했다. 아프가니스탄은 콩고, 라이베리아, 수단이 받은 원조금을 합친 것보다 많은 원조를 받았다.

기초교육 부문 원조는 보다 다양한 원조 분배 양상을 보여준다(그림 12). 파키스탄이 받은 원조금만 콩고와 수단에 배당된 원조금의

참고 5: 보스니아-헤르체코비나의 분화된 거버넌스와 교육

보스니아-헤르체코비나는 1995년 데이튼 평화협정 이후 높은 수준의 분권화를 통해 국가설립의 근간을 마련하고자 했다. 그러나 교육책임기관의 분권화로 인해 다민족 국가정체성 형성을 어렵게 만들었다. 그 결과 오늘날 사실상 13개 교육부가 있고, 대부분의 학교는 민족, 종교, 언어로 분리되어 있다. 이러한 분화는 교육 거버넌스에 여러 문제를 야기한다.

강력한 중앙부처의 부재로 국가계획체계 발전이 저해되었고 교육의 질이나 교과과정 개정 등의 문제를 다루는데도 어려움을 겪고 있다. 재정을 분배하는 중앙제도가 없다는 점도 지역마다 학업성취도 차이 심화를 야기하는 원인이 되었고, 형평성에 대한 전망도 어둡게 하였다. 하지만 아마 가장 큰 문제는 학교와 학생들이 집단별로 나뉘어 있다는 점이 평화와 안보 유지에 핵심적인 다민족 정체성 확립을 방해하고 있다는 점이다.

출처: 『2011 세계 EFA 현황보고서』, 참고 3.9 참조.

잘못된 교육은
사회를 분쟁에
취약하게 만든다.

개발원조와 외교적 목표 사이 경계를 허물 경우 심각한 영향을 미칠 것이다.

2배가 넘는 것을 볼 수 있다. 지난 10년간 아프가니스탄에 지원된 기초교육 원조가 5배 증가한 반면, 차드, 중앙아프리카공화국과 같은 국가에서는 원조금의 변화가 없거나 아주 느린 증가세를 보였고 코트디부아르에서는 원조가 감소했다.

원조가 일정치 않다는 것도 우려할만한 사항이다. 분쟁 개도국은 공공재정관리시스템이 취약하기 때문에 예상가능한 개발원조금 유입이 필요하다. 그러나 부룬디, 중앙아프리카공화국, 차드와 같은 국가에 유입되는 원조는 불확실성이 큰 특성이 있다. 몇몇 국가에서는 2년 주기로 한해는 교육원조가 두 배가 되었다가 그 다음해에 절반으로 급격히 떨어지는 경험을 하였다.

개발원조와 외교정책 목표간의 경계가 명확하지 않다는 것도 교육에 광범위한 영향을 준다. 외교와 안보를 포함하는 보다 큰 정책 틀에 원조를 포함시키는 데에는 타당한 이유가 있다. 교육이 중요한 지역에서 지역주민들의 마음을 얻기 위한 선심성 전략으로 개발목표에 종속될 수 있다는 우려도 있다. 원조를 전달하는 데 있어 군대의 역할이 커지는 것도 우려를 더욱 심화시킨다. 아프가니스탄에서 2008년 미국 교육원조의 2/3 가량이 군의 후원을 받아 운영되는 기관을 통해 전달되었다. 아프가니스탄과 이라크의 지역재건팀은 치안이 불안한 지역에 원조를 전달하기 위해 민-군 경계지역을 넘어 활동한다. 아프리카 대륙 북동부 소위 '아프리카의 뿔'이라 불리는 지역에서 비슷한 활동을 하고 있다.

분쟁국가에 지원되는 원조금이 증가한 좋은 사례가 있다. 이 경우는 MDG를 앞당겨야 한다는 강력한 요청에 의해 일어난 것이다. 공여국 역시 원조를 통해 가난과 불안정한 요소를 제거하여 많은 분

쟁국가가 지역 및 국제 평화와 안정을 위협하지 못하도록 하려는 실리를 추구하고 있다. 그러나 현재 원조조달방식에 위험도 있다. 만약 원조가 내전을 억제하는 전략의 일환 내지 공여국의 국가안보 전략의 일부로 사용되거나 인식되면, 지역사회나 국제구호활동가가 보다 많은 위험에 노출될 수 있다. 최근 몇 년간 인도주의적 구호활동가를 겨냥한 공격이 증가한 것은 이런 우려를 잘 보여준다. 실제로 지난 3년간, 600여명 이상의 활동가들이 죽음을 당하거나 심각한 부상을 입거나 납치당했다. 학교건축에 직·간접적으로 군대가 개입하는 것은 학교 공격의 위험을 가중시킨다. 민간기관을 통해 안보 및 개발 관련 자금을 조달하는 것 또한 새로운 위험 요소를 제공한다.

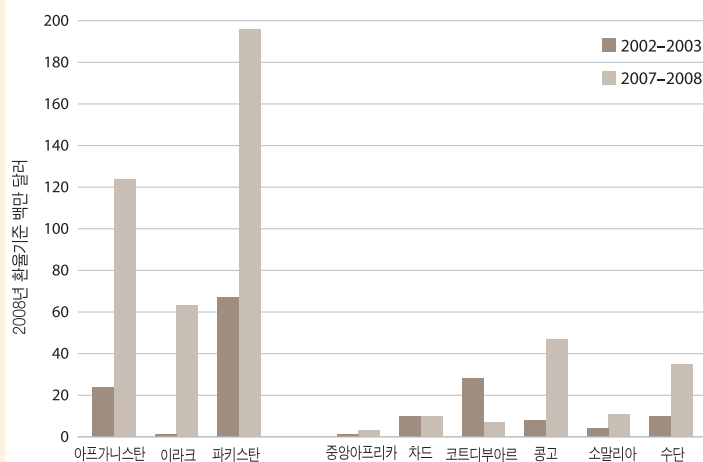
영국이나 미국을 포함한 주요 공여국이 아프가니스탄이나 파키스탄과 같은 국가에 지원을 상당수 늘리겠다고 발표함에 따라 원조 정책이 가지고 있는 여러 문제를 해결하는 것이 중요하다. 즉, 국가 선정 영역, 여러 국가별로 다른 비중을 두어 지원하는 근거, 개발목표, 원조조달메커니즘 등의 문제를 다룰 필요가 있다. 또한 학교 건축에 군대가 직접적으로 관여하는 것을 금지할 운영지침을 마련하는 것이 대단히 중요하다.

보호실패에 대한 대응

1996년 그라사 마셀(Graca Machel)은 아동과 무력분쟁에 관한 보고서를 유엔 총회에 제출했다. 이 보고서는 아이들에게 고통을 주는 '통제되지 않는 테러와 폭력'을 비난했고 국제사회가 아동에 대한 '참을 수 없고 용납할 수 없는' 공격을 없애는데 노력해 줄 것을 촉구했다. 그로부터 15년이 지났지만 통제되지 않는 테러는 계속 자행되고 있고 국제사회는 용납할 수 없는 공격을 묵인하고 있다.

마셀 보고서 이후 많은 변화가 있었다. 유엔은 감시보고메커니즘(MRM)을 만들어 6개 주요지역에서 아이들에 대한 심각한 인권침해 사례를 규명하고 있다. 유엔 안전보장이사회는 분쟁 국가에서 일어나는 강간 및 기타 성폭력에 대한 보호를 강화하는 목적을 가진 여러 결의안을 통과시켰다. 그러나 여러 인권조항과 유엔 안보리 결의안은 가장 도움이 필요한 사람들(전쟁지역에 살고 있는 아이들과 민간인들)에게 제한된 보호만 제공한다는 것을 부인하기 어렵다. 유엔 기구들 간의 협력이 약한 점, 재원이 충분하지 않은 점이 이 문제에 일조했다. MRM시스템 내에서, 여러 가지 사건이 제대로 보고가 되지 않는데 학교를 공격하는 사례 보고는 특히 제한적이다. 강간 및 기타 성폭력과 관련된 영역은 가장 심각한 문제이다. 미첼 바첼레트(Michelle Bachelet) 유엔여성통합기구 총재는 2010년 유엔 안보리 연설을 통해 '활동에 소속한 실형이나 책임을 분명히 할 명확한 방향이나 시한이 정해진 목표가 부족'하고, '활동이 어떤 영향을 가져왔는지에 관한 정보도 충분하지 않다'고 지적했다.

(그림 12) 기초교육원조가 일부 분쟁국가에 집중되어 증가했다. 2002-03년과 2007-08년 분쟁국가 별 기초교육원조 총액



출처: '2011 세계 EFA 현황보고서' (그림 3.17) 참조.



D.R. 콩고 고마에서
강간피해아동을 포함한
취약아동 보호시설에서
어린이들이 함께 공부하는 모습

이러한 실패가 쌓이면 유엔 자체 보고시스템에 명시된 것과 같은 비처벌 관행이 강화된다. 이에 EFA 현황보고서는 3개 영역에서 개선을 촉구한다.

- **MRM 시스템 강화.** MRM은 아동 인권침해에 관해 보다 넓은 범위와 규모의 정보를 제공해야 하며 상습범을 밝히고 안보리에 보고해야 한다. 모든 유엔 기구들은 증거를 수집하고 밝히고 보고하는 데 있어 보다 긴밀히 협조해야 한다. 인권침해를 막기 위한 국가적 행동계획을 제대로 실행하지 못하는 국가들에게는 최후의 수단으로 일부 영역에서 제재조치를 가해야 한다. 인권침해 정도가 전쟁범죄나 반인륜범죄로 고려할만한 경우, 안보리는 국제형사재판소(ICC)에 이 문제를 적극적으로 회부해야 한다.
- **교육에 관한 보고 강화.** 교육에 관한 인권침해사태에 관한 국제적 보고 체계가 제대로 발달되지 않았다. 어린 학생, 학교와 교사를 공격하는 사례를 보고할 수 있는 조직적이고 포괄적인 시스템이 필요하고 이 시스템은 직업기술학교, 대학의 사례까지 포함할 수 있어야 한다. 유엔의 교육선도기관인 유네스코는 강력한 보고시스템의 개발을 선도하는 권한을 부여받고 지원을 받아야 한다.
- **분쟁기간동안 일어나는 강간, 성폭력에 대해 단호하게 대처.** 우선 유엔 안보리는 성폭력관련 국제위원회를 만들고 분쟁지역에

서 일어나는 문제의 정도를 문서화하고, 문제에 책임이 있는 사람이 누구인지 밝히며 안보리에 보고하도록 해야 한다. 이 위원회의 수장은 유엔여성통합기구 총재가 맡아야 할 것이다. 위원회의 권한은 유엔 보고서에서 비처벌 관행의 중심으로 보고된 지역에 대해 자세히 조사하는 것을 포함한다. ICC는 위원회 출범시점부터 고문자격으로 위원회의 활동에 개입하여야 한다. 특별히 ICC는 전쟁범죄와 반인륜적 범죄 가능성과 관련해 정부관계자의 책임을 평가야 한다. 이는 정부관계자가 범죄를 저질렀거나 공범으로 역할을 했기때문인 것을 넘어 시민을 보호하는 책임을 저버렸기 때문이다. 이 위원회가 유엔 안보리에 보고를 하는 동안 증거자료는 ICC에 전달되어야 하고 ICC는 처벌을 위해 사례를 조사해야 할 것이다.

- **인권침해를 없애기 위한 국가적 노력을 지원.** 공여국은 법치를 강화하려는 국가적 계획과 전략을 지원하려는 노력을 강화해야 한다. 이러한 계획과 전략에는 보호, 예방, 처벌을 위한 목표에 분명한 시한이 명시되어야 한다. 좋은 예로 미 의회에 소개된 국제 여성폭력근절 법안(International Violence Against Women Act)이 있다. 이 법안은 미 국무부가 최대 20개 국가에서 성폭력을 줄이기 위한 계획을 채택할 권한을 부여할 것이다.

유네스코는
강한 보고체계
개발을 주도하기
위해 지원과
책임을 부여
받아야 한다.

교육제공 실패 - 인도주의적 원조체계 개선이 필요

인도주의적 원조는 생명을 구하고 기본적인 필요를 충족시키며 인간의 존엄성을 회복하는 데 목적을 둔다. 이러한 역할을 이행하기 위해서 인도주의적 원조는 분쟁 지역 아동들을 위한 교육을 제공해야 한다. 인도주의적 원조의 3/4이 분쟁을 겪은 지역에 지원된다. 하지만 이 원조금 중 교육 부문에 대한 투자는 거의 없다. 이는 인도주의적 구호활동가들이 교육을 '구명활동'으로 보지 않기 때문이다. 결과적으로 교육기회를 유지하려고 애를 쓰는 공동체들이 인도주의적 원조금 지원을 거의 지원을 받지 못한다. 난민들 역시 교육에 있어 상당한 어려움에 직면해 있다.

교육은 인도주의적 원조 시스템에서 우선순위가 낮은 영역으로 재정을 제대로 지원받지 못하고 예측이 어려우며 단기적 시각에서 운영된다. 교육은 인도주의적 기금에서 차지하는 비중이 적는데, 그 중에서도 실제 지원을 받는 부분은 더 적은 이중고를 겪고 있다. 세계 EFA 현황보고서의 분석 결과 2009년 교육에 사용된 인도주의적 원조는 1억 4900만 달러를 넘지 않았으며, 이는 인도주의적 원조 총액의 약 2%정도에 해당하는 것으로 추산된다[그림 13]. 교육에 사용하기 위해 요청한 원조의 1/3이 조금 넘는 액수만 지원을 받았다. 이 분석 뒤에 숨겨진 만성적인 재정 부족 때문에 분쟁지역의 많은 아이들과 난민들은 학교를 다니지 못하고 있다.

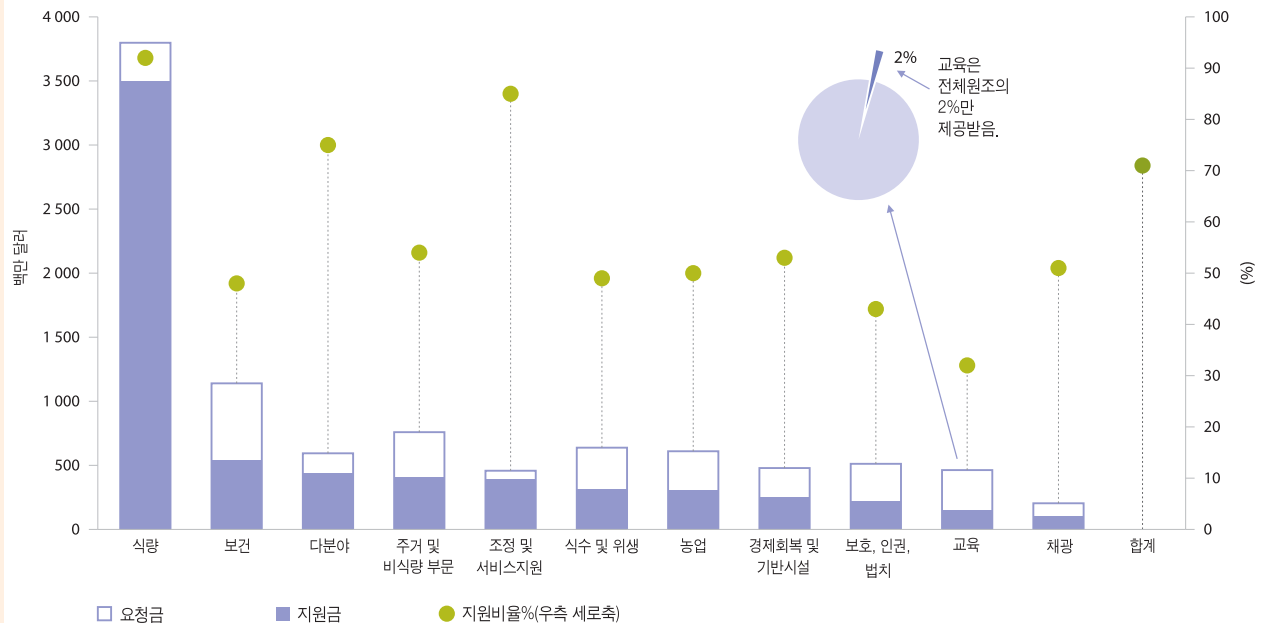
교육을 위한 원조요청이 부족한 것은 문제의 일부에 지나지 않는다. 이 요청자체도 분쟁지역 사람들에게 대한 신뢰할만한 수요와 공급 평가에 바탕을 두지 않는 것으로 보인다. 차드에서 2010년 교육 부문 인도주의적 원조 지원금은 겨우 1,200만 달러밖에 되지 않았다. 차드에는 17만 명의 국내난민(IDP)이 있고, 30만 명의 난민이 있으며 난민 아동의 학교 등록률은 40%미만인 것으로 보고되었다. 콩고에서 교육을 위한 인도주의 원조요청은 2,500만 달러밖에 되지 않으며, 2010년 중반까지 이 요청 중 15%만이 지원되었다. 콩고에는 난민 인구가 200만 명이 넘으며, 분쟁지역 아동의 2/3 가량이 학교에 다니지 않았다.

연간 예산의 변동은 비상시 교육재정 문제를 더 악화시킨다. 이 문제는 특히 난민문제가 장기화된 지역에서 잘 드러난다. 케냐에서 유엔난민기구(UNHCR)와 기타 기구들은 소말리아에서 유입되는 난민인구의 증가 때문에 다년도 교육 계획을 시작할 수 없었다[참고 6]. 콩고에서 난민아동을 수용하는 학교는 공여국의 지원 우선 순위 변화와 단기적인 예산 때문에 폐쇄위험을 받는다.

강제이주는 국제난민과 국내난민 모두에게 있어 교육에 직접적인 위협을 가한다. 난민들은 기초교육에 대한 명확한 법적 권리를 갖는다. 하지만 실제로는 이런 권리들을 주장하기가 쉽지 않다. 많은 국가들은 난민을 불법이민자로 취급하여 사실상 이들이 국제적 보호를 받을 자격을 박탈한다. 한편 일부 국가에서는 난민들에게 많은 지원을 하는데, 이 경우 국내교육제도에 엄청난 부담을 주곤 한

2009년에 교육을 위한 인도적원조는 총 원조액의 2%에 불과했다.

〈표 13〉 인도주의적 원조에서 교육원조의 이중고: 가장 적은 원조 요청과 가장 적은 원조 집행 비율
2009년 분야별 원조 요청금 대비 원조 집행률



출처: 『2011 세계 EFA 현황 보고서』 〈표 1.7〉

다. 일례로, 요르단에서는 이라크 난민 아동이 요르단의 공교육을 이용할 수 있도록 허용했다[참고 7].

국내 실향민들은 국제난민들보다도 정식 보호를 받을 권리가 적다. 직접적으로 이들의 이익을 증진시키도록 지정된 유엔 기구가 없다. 또한 국내 실향민 문제는 국가계획이나 공여국 전략에도 빠지는 경우가 많다. 그러나 국내 실향민들에 지속적으로 교육의 기회를 열어줄 수 있는 현실적인 전략이 있다. 콜롬비아에서 국내 실향민법과 헌법재판소가 낸 후속조치들은 국내 실향민이 교육을 받을 수 있는 권리를 강화시켜주었다. 아프리카의 국내 실향민 보호 및 지원협정은 우간다의 캄팔라에서 열린 2009 아프리카연합 정상회의에서 채택되었고 이는 국내 실향민 교육에 강력한 법적 보호 장치를 제공한다. 비록 단 2개의 아프리카 정부에서만 이 협정을 비준했지만 이 협정은 다른 지역에서도 채택될 수 있는 우수사례라 할 수 있다.

이 보고서는 무력분쟁 지역에 갇혀 있거나 무력분쟁으로 살던 곳에서 쫓겨난 사람들에게 교육을 제공하는 문제를 개선하기 위한 대략적인 전략을 제시하고 있다. 주요 요소는 다음과 같다.

- **인도주의에 대한 인식변화.** 인도주의적 원조를 제공하는 국가는 원조전략에 교육을 넣는 방안을 재고해야 한다. EFA 파트너를 포함한 모든 기관들은 재정 요청과 지원에 있어 교육에 보다 큰 우선순위 둘 것을 지속적으로 요구할 필요가 있다.

참고 6: 난민 증가에 대한 대응 - 케냐 다답 (Dadaab)의 교훈

케냐 북동부에 위치한 다답 난민캠프는 세계 최대 규모의 캠프이다. 이 난민캠프는 지난 20년간 소말리아를 피폐하게 만든 내전을 피해 도망 온 25만명의 소말리아 난민을 수용하고 있다. 다답 지역 인구는 지난 4년간 두 배 이상 증가했다. 2005년에 3만명의 아동을 돌보던 캠프의 교육시스템은 현재 6만명이 넘는 아이들에게 교육을 제공하는데 어려움을 겪고 있다. 학급당 평균 학생 수는 82명에서 113명으로 증가하였고, 천 명이하의 아동을 수용하도록 설계된 학교에 현재 3천명이 넘는 아이들이 수업 받고 있다. 한편, 학교에 가는 초등학생의 비율이 2005년 100%였던 반면 2010년에는 50% 이하로 떨어졌다. 교육수요는 증가하고 있지만, 지속적인 적자와 미래에 대한 불확실성 때문에 재정상태가 나빠졌던 것이다. 교육제공에 책임이 있는 유엔난민기구(UNHCR)와 NGO들은 1년 단위 재정주기로 운영된다. UNHCR은 기금요청을 감당하지 못함에 따라 NGO들은 다른 재정부에게 지원을 기대해야 했다. 캠프 내 교육 수준을 지속적으로 향상시키기 위해서 사업계획가는 공여국으로부터 다년간 지원을 공약을 받아야 하고, 변화하는 상황에 대처하기 위한 준비된 대안을 가지고 있어야 한다.

출처: 『2011 세계 EFA 현황보고서』 참고 4.5 참조.

참고 7: 요르단의 이라크난민 삶 재건

압두라만(15세)은 역경을 극복한 이라크 어린이를 대표하며 정부의 지원과 비정부단체의 혁신이 가져올 수 있는 기회를 증명한다. 이라크의 종파간 폭력사태를 피해 도망 온 압두라만과 그의 가족은 현재 요르단에서 새 삶을 꾸리고 있다. 2년간 학교를 다니지 못했지만 압두라만은 현재 요르단 교육부와 퀘스트스코프(Questscope)라는 NGO가 운영하는 39개 비정규교육 센터 중 한 곳에서 공부하고 있다. 이 학교는 2년간 학생들이 1학년에서 10학년까지 수업을 들을 수 있는 8개월짜리 속성 교육과정 3개를 제공한다. 이곳에서 취득한 증명서는 직업훈련학교나 중학교에 진학하는 데 사용할 수 있다. 퀘스트스코프 학생 대다수는 학교를 그만둔 요르단학생들이다. 하지만 이 교육센터는 천여명의 이라크 난민 학생들에게도 교육을 제공한다. 센터는 약 75%의 학생이 자신이 등록한 과정을 이수하는 큰 성과를 거두었다.

압두라만의 가족은 가난하지만 UNHCR에서 지원하는 소액 보조금으로 압두라만의 교육에 따른 제반비용을 충당하고 있다. 또한 요르단 정부의 무상교육정책 덕에 학교를 다니는 것이 부담이 되지 않는다. 압두라만이 다시 교육을 받게 되기까지는 어려움이 있었다. 그는 여전히 이라크에서 입은 부상과 끔찍한 기억을 안고 살고 있다. 하지만 압두라만은 활기와 포부로 가득차있고 그의 자신감은 학교에서의 경험에서 기인한 것이다.

출처: 『2011 세계 EFA 현황보고서』, 참고 4.9 참조.



맥스웰 오주카 그림,
A River Blue 후원으로 기재,
우간다 북부 정부군과
신원저항군(LRA) 간
전쟁을 어린이 시각에서
보여주고 있다.



© Sven Torfirm/Panos

인도적 원조 공동체는 국제 개발 의제에서 교육의 위치를 재고해야 한다.

- 도움이 필요한 사람들에게 재정을 지원. 인도주의적 원조에 있어 보다 확장되고 유연한 재정 지원틀이 필요하다. 공동기금을 위해 확보된 추가적인 예산이 교육재정 요청과 원조지원 사이의 격차를 충당하는데 사용되어야 한다. 또한 이 재원은 비상사태를 겪었으나 관심을 받지 못한 국가나 교육과 같이 관심을 받지 못하는 분야에 보다 예상가능한 재정 지원이 이루어질 수 있도록 보장해야 한다. 이 보고서는 중앙긴급대응기금(Central Emergency Response Fund)과 공동인도주의기금(Common Humanitarian Fund)와 같은 다자간 공동기금 메커니즘의 연간 재정 수준을 현재의 7억3천만 달러에서 20억 달러로 상향조정할 것을 권고 한다.
- 신뢰할 수 있는 수요조사를 수행. 분쟁지역의 교육을 효과적으로 지원하는 출발점은 사람들의 필요가 무엇인지에 대한 신뢰할 만한 조사를 하는 것이다. 현재는 국내외 난민에 대해 믿음만한 조사를 하지 못하고 있다. 교육을 위한 인도주의적 원조요청은 사람들의 필요에 최소한의 지원만을 도달하는 수준이다. 난민캠프 안에서 수행되는 평가는 EFA 목표를 달성하기 위한 재정이거나 기타 요구조건을 체계적으로 검토하고 있지 못하고, 캠프 밖 난민들의 필요는 상당수 무시되고 있다. 국내 실향민을 대상으로 하는 평가는 이들의 실질적인 요구를 과소평가하고 있다. 이 보고서는 원조지원 요청을 조정할 책임이 있는 인도적 지원 시스템 내 중개기관인 교육클러스터(cluster)가 수요조사를 할 것을 제안한다. 이때 자료 수집, 교육 핵심지표 개발, 특정 목표 달

성을 위한 재정요구조건을 측정하는 데에 전문지식을 가진 전문 기구의 도움을 받을 것을 제안한다.

- 난민에 대한 재정과 거버넌스 정책 강화. 국제 난민과 국내 실향민을 인위적으로 구분하는 것은 보다 효과적인 활동을 막는 장애물이다. 국내외 난민을 보다 효과적으로 보호할 수 있도록 유엔난민기구의 권한이 강화되어야 한다. 유니세프는 분쟁국가에서 교육을 지원하는 데 있어 역량과 경험이 있다. 반면 유엔난민기구는 교육 부문 역량이 제한적이다. 이점을 감안해볼 때 유니세프와 유엔난민기구가 교육 분야에 있어서는 공동의 권한을 가지고 행동해야 한다. 난민이 있는 국가들은 공공교육기관에의 접근에 대한 난민의 권한을 강화하는 법안 채택을 고려해야 하고, 선진국들은 보다 공평하게 국제사회가 갖고 있는 짐을 나눠가져야 하는 데 동의해야 한다. 국내 실향민 수가 많은 국가들은 콜롬비아가 국내 실향민의 권리를 자국법에 명시했던 선례를 따라야 한다. 역내 기관들은 아프리카연합이 채택한 캄팔라협정과 같은 협약채택을 고려해야 하며 캄팔라협정은 최소 15개국의 비준을 조속히 받아 법안으로 인정받아야 할 것이다.

교육재건 - 평화보장을 보장하는 길

전후 교육을 재건하는 것은 엄청난 도전과제이다. 정부는 정치적 불안과 불확실성이 높고, 역량이 낮은 환경에서 활동해야 한다. 만

성적인 재정적자와 교원부족 문제를 안고 무너진 학교 체제를 다시 구축하는 것은 특히 어려운 문제이다. 그러나 교육에서의 성공은 평화를 위한 중심점이 되어주고 정부의 정당성을 확보해주며 사회가 보다 평화로운 미래를 향해 나아가도록 도움을 준다. 공여국은 평화를 가져다주는 이 기회의 창을 활용하는 데 중요한 역할을 한다.

무력분쟁으로 삶이 산산조각 났던 사람들은 폭력에서 벗어나 더 나은 미래에 대한 희망과 포부를 갖게 된다. 이들은 성과를 빨리 보고 싶어 하는 경향이 있고, 정부는 평화를 공고히 하기 위해 빠른 성과를 내야 할 필요가 있다. 분쟁 국가에서의 다양한 경험을 참조하여 이 보고서는 조기성과를 내기 위한 전략을 밝히고 있다. 예를 들면 등록금 폐지, 지역 활동 지원, 숙성교육기회를 제공하거나 군축, 군대해산, 무장해제 사회복귀(DDR)프로그램에 기술훈련 요소를 강화하는 것 등이 있을 수 있다. 르완다에서 무장해제 사회복귀프로그램은 이전에 군인이었던 사람들이 재교육을 받는 데 도움을 주었고, 이들 중 상당수는 직업훈련의 기회를 갖게 되었다.

학급재건 역시 새로운 기회의 장을 열어줄 수 있다. 수단 남부지역에서 야심찬 학급재건 프로그램으로 초등학교 수의 증가가 있었는데, 2006년 70만 명이었던 학생 수가 2009년에는 160만 명으로 증가하였다. 이러한 조기성과를 거두기 위해서는 가까운 미래에 보다 영구적인 건물을 짓겠다는 목표와 함께 일단은 비용이 많이 들지 않는 학급을 짓는데 집중해야 한다.

보다 장기적인 성과를 거두기 위해서는 강력한 국가계획과 정보시스템의 개발이 필요하다. 에티오피아, 모잠비크, 르완다, 시에라리온과 같은 국가는 분쟁에서 벗어나 장기적인 회복단계로 전환하였다. 국가는 공여국과 파트너십을 형성하여 안정적인 재정의 지원을 받으면서 분명한 세부목표를 가진 포괄적인 교육부전 전략을 개발·실행하려고 했다. 교육관리정보시스템(EMIS)은 각국 정부들이 자원분배 현황을 확인하고, 도움이 필요한 곳이 어디인지 파악하며, 교육예산에서 가장 큰 비중을 차지하는 교사임금을 감독하는 도구로 활용되며 중요한 역할을 수행한다. 시에라리온은 내전이 끝난지 4년째 되는 2006년에 EMIS를 위한 틀을 마련하였다.

전쟁이 끝난 후 교육재건을 이루는 데 있어 예측가능하고 지속적인 공여국의 지원이 중요하다. 교육 부문에서 원조효과성은 인도주의적 원조와 개발원조사이의 틈에 의해 심각하게 훼손되어왔다. 공여국들은 장기적인 개발원조에 있어 전후 국가들을 우선순위에 두지 않는다. 이는 전후 국가들에서 전쟁이 다시 일어날 위험을 우려해서거나 전후 국가들이 엄격한 보고 요건을 충족할 수 없다고 보기 때문이다. 이는 많은 전후국가들이 제한적이고 예측 불가능한 인도주의적 원조에 의존하도록 만든 결과를 초래했다.

라이베리아와 시에라리온의 상반된 경험에서 얻을 수 있는 교훈이

있다. 라이베리아는 내전이 끝난 후 인도주의적 원조에 상당히 의존하였다. 이러한 인도주의적 원조는 2005-2006년에 이 국가가 받은 원조금의 거의 절반가까이를 차지한다. 반면 같은 기간 동안 시에라리온의 인도주의적 원조는 기타 원조금의 약 9%만을 차지했다. 비록 한 가지 요인만 비교하긴 했지만 시에라리온은 라이베리아에 비해 교육계획에 있어 보다 안정적인 재정기반을 갖추고 있고, 이는 보다 빠른 발전을 이루는 데 도움을 줄 것이다[참고 8].

공여국의 위험 인지가 인도주의적 원조와 개발원조간의 분리를 심화시킨다는 점을 감안할 때, 적절한 대응책 중 하나는 위험을 나누어 갖는 것이다. 자원을 공유하고 함께 협력하는 것은 공여국이 위험을 분산하는데 도움을 주며, 신탁위험관리(fiduciary risk management), 초기비용 및 조정과 같은 부문에서 보다 효과적인 성과를 거둘 수 있도록 해준다. 국가공동기금(National pooled funds)은 협력이 가져다 줄 잠재적 이익을 보여준다. 32개 공여국은 2002년부터 2010년까지 아프가니스탄 재건신탁기금을 통해 약 40억 달러를 조달했다. 교육은 이 기금의 중요한 부분이었다. 그 결과 더 많은 아이들 특히 여자아이들이 학교에 다니게 되었고 국가계획역량 수립에도 상당한 성과를 거둘 수 있었다.

국제공동기금(Global pooled funding) 역시 분쟁 국가에서 훨씬 중요한 역할을 할 수 있다. 의료부문에 운용되는 국제기금과 비교했을 때, 교육부문에 지원되는 운영기금은 부족하다. 숙진사업(FTI)은 2002년 마련된 이래로 8억8,300만 달러를 30개 국가에 지원하였다. 한편 FTI와 같은 시기에 마련된 글로벌 에이즈, 결핵, 말라리아 퇴치기금은 100억 달러를 지원하였다. FTI에 대한 지속적인 개선을 통해 자금 지출문제와 거버넌스와 같은 영역에 대한 우려를 해결하고 있다. 이 점은 2010 세계 EFA 현황보고서와 기타 주요 외부평가에서도 다뤄졌다. 만약 개혁이 제대로 심도있게 이루어진다면 FTI는 전후국가의 절실한 요구를 다루는 다자간 재정시스템의 주축이 될 수 있을 것이다. 그러나 이를 위해서는 재정적인 지원을 받는데 어려움을 가지는 전후 국가들을 다루는데 있어 보다 큰 유연성을 가져야 하며 보다 확충된 자원기반이 필요하다. FTI는 2009년 2억 2,200만 달러를 지출했지만 저소득 국가의 외부 재정 격차는 약 160억 달러로 추산되기 때문에 보다 확대된 자원기반이 필요하다.

전후 국가재건 계획에서 교육이 보다 더 중추적인 역할을 해야 한다. 이 보고서가 제안하는 4가지 활동은 다음과 같다

- **교육 비용을 낮추고 접근성을 높여 조기성과를 얻을 수 있는 기회 마련.** 학교 등록금 폐지는 전후 평화배당금에서 비중 있게 다루어져야 한다. 무장해제 사회복귀(DDR)프로그램에서 기술훈련과 사회심리적 지원을 강화하면 군인이었던 이들에게 보다 많은 기회를 제공하고, 이들이 다시 무력을 선택할 가능성을 줄이는데 도움을 줄 것이다. 아울러, 숙성 교육프로그램은 분쟁기간

교육은 분쟁후 재건계획에서 보다 중요한 역할을 부여 받아야 한다.

참고 8: 조기 지원과 안정적인 지원이 시에라리온을 돕다.

시에라리온에서 거둔 성과는 내전이 끝난 초기 몇 년간의 활동을 통해 살펴볼 수 있다. 9년간의 내전이 끝난 후, 시에라리온의 평화기반은 아주 취약했다. 이에 공여국은 '국가안전 유지, 평화정착을 위한 장기적 지원'이라는 두 가지 중요한 정책적 약속을 하였다.

시에라리온이 2002년에 공식적으로 중전을 선포하기도 전에 공여국들은 개발원조를 늘리기 시작했고 이후 지속적으로 지원을 했다. 개발원조지원은 2001-2002년과 2003-2004년 사이에 70% 증가하였다. 주요 공여국들은 재건을 위한 장기적인 약속을 하였다. 공여국들은 시에라리온 정부의 공공재정관리시스템을 강화시켰을 뿐 아니라 장기적인 재정지원으로 시에라리온 2차 빈곤감축전략을 지원했다. 여기에는 직접적인 예산지원 노력도 있는데 이 지원금은 시에라리온의 한해 지출금의 1/4에 해당 하는 것이었다.

형평성에 보다 관심을 갖고, 교육은 재건과정의 중심에 자리 잡고 있었고 2차 개혁단계에서 이점이 두드러졌다. 예산지원은 교과서를 지원하거나 초등학교 보조금을 지원하는 데 사용되었고, 그 결과 등록금이 폐지되었다. 정부는 2000년부터 2004년까지 평균 교육지출액을 매년 11% 증가시킬 것이라 약속했는데 공여국의 지원은 이러한 정부의 약속에 부합했다.

출처: '2011 세계 EFA 현황보고서,' 참고 5.5 참조.

평화구축 과정에서 교육의 역할을 간과하는 정부와 공여국은 더욱 폭력적 미래를 야기하는 실수를 범하는 것이다.

동안 학교를 다니지 못했던 사람들이 교육을 다시 받는데 도움을 줄 것이다.

- 장기적 회복을 위한 토대 마련. 교육계획에 대한 국가역량을 개발하고, EMIS 메커니즘을 만들며, 교사 임금제도를 강화하는 것은 기술적인 고려사항으로 보일 수 있다. 하지만 이와 같은 사항은 교육을 보다 투명하고, 효율적이고 책임감 있고 포괄적으로 만드는데 필수적인 요소들이다.
- 국가공동기금에 대한 지원 강화. 이것은 공여국간의 협력을 통해 얻는 다양한 이익을 드러낼 수 있다. 원조기관들은 보다 적극적으로 현존하는 공동기금규모의 확대 가능성에 대해 살펴보고 차드, 콩고와 같이 관심을 많이 받지 못했던 국가를 위한 신설 기금 설립 방안 또한 모색해야 한다.
- FTI를 보다 효과적인 국제공동기금으로 개정. 교육부문은 규모와 효율성을 따져볼 때 의료부문과 같은 공동기금체계의 설치가 절실히 필요하다. 이 보고서는 2011년부터 2013년까지 FTI의 연간 자금이 약 60억 달러가 되어야 하며, 이 중 1/3은 제2장에서 제안한 교육채권을 통해 마련되어야 한다고 제안한다. 전후 국가들에 대한 지원을 확대하기 위해 추가적인 개혁이 필요하다. 여기에는 조기성과를 거두기 위한 단기적인 보조금 지원과 전후 복구를 위한 장기적인 기금 지원 등의 내용이 포함되어야 한다.

교육을 평화의 동력으로 만들기

전쟁 경험 국가들이 불안한 초기 안정을 바탕으로 장기적인 평화구축의 노력을 시작할 때, 교육정책은 정부에게 과거의 유물과 맞서 싸우고 평화적인 미래를 마련할 교육시스템의 구축할 기회를 제공할 수 있다.

이러한 과정은 교육이 중요하다는 것을 인식하는 데서부터 시작한다. 정부가 교육시스템을 재구축할 때, 전후 환경을 면밀히 평가할 필요가 있다. 폭력과 불신의 잔재는 하루아침에 없어지지 않는다. 정부는 오랫동안 지속되어 온 대립관계와 부분적으로 해결된 집단 및 지역간 분쟁에 비추어, 새로운 정책이 사람들에게 어떻게 받아들여질지 생각해 보아야 한다. 평화를 구축하는데 영향을 주고 무력분쟁이 다시 일어나지 않도록 지원하는 전후국가의 갈등해소를 고려한 교육정책 마련이 필요하다. 무력분쟁이 일어나기 쉬운 사회가 될지 아니면 그 반대가 될지는 사람들이 무엇을, 어떻게 배운는지, 교육시스템이 어떻게 구성되었는지에 달려있다.

교육은 보다 광범위한 평화구축계획에서 관심을 받지 못했다. 이런 무관심으로 인해 분쟁을 예방하고 보다 건강한 사회를 만들 수 있는 기회를 잃어버렸다. 더 심각한 것은 이런 무관심이 위협을 가져온다는 것이다. 평화구축에서 교육의 역할을 간과한 각국 정부와 공여국들은 여러 나라들을 불안정하고 폭력적인 미래로 몰아넣고 있다.

교육에 대한 무관심은 정무간 자문 위원회인 유엔 평화건설위원회와 연관된 평화건설기금(PBF)의 활동에서도 잘 드러난다. PBF는 유엔의 전후재건 활동의 중요한 부분으로 만들어졌다. 하지만 2006년 이후로 받은 금액이 3억4,700만 달러에 불과할 정도로 PBF는 재정적인 면에서 규모가 작으며, 교육 프로젝트에 지원된 자금은 전체 재정의 3%만을 차지하고 있다. 또 다른 문제는 PBF가 장기적인 계획 과정에 통합되기 어려운 일회성 프로젝트를 주로 지원한다는 점이다.

이 보고서는 교육이 평화구축에 영향을 줄 수 있는 여러 방안을 살펴본다. 그러나 이에 대한 구체적인 청사진은 없다. 그러나 이를 위한 출발점으로 정책수립자들은 현재의 교육 정책개입이 어떻게 무력분쟁과 연관된 불만을 심화시킬 수 있는지를 알아야 한다. 그 이후 정책가들은 정책에 대한 대중의 인식을 면밀히 가능하고 다음과 같은 영역에서 발생할 수 있는 결과를 평가해야 할 것이다.

- 교육 언어. 전후 정부가 선택에 있어 어려움을 겪는 문제 중에 언어 정책만한 것이 없다. 탄자니아와 같은 국가에서는 학교에서 교육을 하는데 공용어를 사용하는 것이 일체감을 형성하는데 도움을 주었다. 하지만 어떤 국가에서는 이러한 공용어 사용이 갈등을 불러일으켰다. 과테말라에서는 교육에서의 언어정책이 토

정부군과 도시민병대가 전투에 피해입은 콜롬비아 메데진 학교의 여자 아이.



© Jesus Abad Colorado

차민들의 화를 불러일으키는 원인이 되었다. 과테말라에서는 이러한 고충을 해결하고, 대화를 증진하며, 이중언어교육과 문화간 교육과정을 개발하기 위한 목적으로 교육개혁위원회를 창설하였다. 이중언어교육과 문화간교육방식은 과테말라에서 보다 적절한 교육 방식이었다.

- **교과과정 개혁.** 역사나 종교 같은 과목을 가르치는 것은 갈등을 일으키기 쉽다. 인종이나 종교가 다양한 사회에서 교과과정은 학생들이 '타인'과의 관계에서 스스로를 어떻게 보아야 하는지에 대한 의식을 형성하는 데 도움을 준다. 정체성 문제를 다루는 것은 교육개혁가들에게 있어서 어려운 선택이고, 해결하는데 시간이 걸리는 문제이다. 캄보디아에서는 최근에서야 집단 학살에 관한 역사를 교과과정에서 다루기 시작했다. 교육제도가 분열을 심화시키고 있는 르완다의 경우, 정부는 역사를 다시 교과에 편성하지 못하고 있다. 그러나 다른 많은 국가에서는 학생들이 교육을 통해 자신들의 다양한 정체성에 대해 생각해보고, 그들을 분열시키는 것이 아닌 서로를 엮어주는 요소에 대해 고찰해 보도록 함으로써 교육이 어떻게 사회에 깊이 뿌리 내린 갈등을 점진적으로 해결해나갈 수 있는지를 보여준다. 예를 들면 북아일랜드의 성공요일 협정은 시민권에 대한 인식을 넓혀

주는 계기가 되었는데, 학생들은 종교분파에 상관없이 사람들이 아일랜드인이면서 영국인일 수도 있고, 그냥 아일랜드인일 수도 있다는 생각을 하며 여러 정체성이 있을 수 있다는 점을 인지하게 되었다. 북아일랜드의 사례는 아마르티아 센(Amartya Sen)이 설명한 바와 같이 하나의 집단이 '하나의 정체성'을 가지는 데서 벗어나서 다양한 정체성을 가지는 변화로서의 좋은 예이다.

- **교육 거버넌스의 권력이양.** 지방분권과 권력이양을 하면 자동적으로 책임감이 커지고 평화가 구축될 것이라 생각하는 경우가 많다. 하지만 이러한 생각은 과장된 것이다. 매우 분권화된 교육 제도를 가진 몇몇 국가의 경우, 중앙정부의 역할이 약한 것이 평화구축 노력에 방해가 된다. 한 가지 극단적인 사례로 보스니아-헤르체코비나의 경우에서 살펴볼 수 있다. 1995년 수립된 데이튼 조약에 따라 보스니아-헤르체코비나의 380여만 국민들은 13개 교육부와 개별 학교시스템을 갖게 되었다. 중앙정부는 교육에 있어 진보적인 방침을 채택했다. 그러나 중앙정부는 최소한의 역할만 한 그 결과 학생들은 역사, 문화, 언어와 같은 과목에서 3개의 다른 교과과정으로 교육을 받게 되었고, 때로는 편견을 심화시키는 방식으로 교육이 지원되었다. 게다가 일부학교는 여전히 전쟁인물의 이름을 딴 학교명을 사용하고 있는데, 이 인물들은 일부 집단에서는 전쟁영웅으로 다른 집단에서는 반감을 불러일으키는 대상으로 비추지고 있다.

- **비폭력 환경의 학교 만들기.** 학교를 비폭력적인 장소로 만드는 전략은 교육, 학생은 물론, 평화구축을 위해 아주 중요하다. 체벌을 금하는 것으로 폭력이 일상화되는 것을 부분적으로 막을 수 있을 것이다.

모든 무력분쟁이 서로 다른 갈등의 원인과 갈등해결 양상을 보여주듯이, 모든 전후 국가들은 평화구축에 있어서도 교육을 위한 서로 다른 기회와 위협을 보여준다. 이 보고서는 다음과 같이 제안한다.

- **교육이 전후 환경의 일부라는 것을 인식.** 각국 정부와 원조 공여국들은 원래 의도가 무엇이든간에 교육정책개혁이 전쟁의 유물로 형성된 정치 환경에서 형성된다는 점을 이해해야 한다. 모든 정책개발은 전후 위험평가를 수반하고 있어야 한다.
- **평화건설기금 확대.** 평화건설위원회는 교육을 보다 넓은 평화구축 전략에 포함시키려는 정부의 노력에 보다 적극적으로 지원해야 한다. PBF를 통해 사용할 수 있는 재원을 연간 5억에서 10억 달러까지 늘리면 평화로 얻은 기회를 보다 효과적으로 이용하도록 해줄 수 있다.
- **평화건설전략에서 유네스코와 유니세프의 역할 증대.** 공여국은 다음과 같은 원칙을 적용함으로써 갈등을 고려한 교육계획을 만

교육은 심화된 차별을 약화시키기 위한 수단으로 학생들이 자신의 다중정체성을 재고하고, 분열이 아닌 통합의 기재를 스스로 찾을 수 있도록 돕는다.

교육은 폭력적 분쟁에 대한 대응책을 구축하기 위한 중심적 역할을 수행한다.

드는데 기여할 수 있다. 첫째 원칙은 '피해를 주지 않는다'는 것이다. 모든 교육정책은 기술적 자료, 대중 인식, 장기적 불만을 고려하여 앞으로 어떤 영향을 미칠지에 대한 면밀한 평가를 거쳐야 한다. 계획과 재정만으로는 지속적으로 평화를 구축하기 어렵다. 여기에는 사명감을 가진 전문가가 필요하고, 역량개발은 물론 교과과정 개발부터 교과서 구성, 교사훈련에 이르기까지 다양한 분야에서 기술적 지원을 하는데 헌신하겠다는 기관들이 필요하다. 이 부문에서 유네스코와 유니세프가 중추적인 역할을 할 수 있다. 또한 이 두 기구는 유엔 평화건설위원회에 보다 적극적으로 참여해야 한다.

교육은 폭력적인 분쟁을 극복하는데 중요한 역할을 한다. 21세기

학교들은 무엇보다도 학생들에게 점점 확대되는 다문화사회에서 살아가는데 가장 중요한 기술이 무엇인지를 가르쳐야 한다. 이 기술이란 다른 사람들과 평화롭게 살아가는 기술을 말한다. 종교, 민족, 언어, 인종의 다양성을 인지하는 것은 학교교육에서 빠져서는 안 된다. 오히려 학교들은 다양성을 인식하고 이를 존중할 수 있어야 한다. 하지만 학교와 학급은 무엇보다도 학생들이 다른 학생들과 어울리고, 나누며 서로를 존중할 수 있는 장소가 되어야만 한다. 어떤 나라든 평화가 오래 지속되기를 바란다면 반드시 구성원들이 서로를 신뢰하는 방법을 찾아야 한다. 그리고 이런 상호신뢰는 학교교육에서 시작된다.

2008년 8월 전쟁에서 피해를 입은 유주나야오세티아주 자르트셀에는 그루지아 마을의 학교 교실



보이지 않는 위기: 무력분쟁과 교육

전쟁이 일어나면 국제사회의 관심과 언론 보도는 언제나 고통을 받는 사람들을 직접적으로 보여주는 영상을 향해 있다. 하지만 이러한 영상 이면에 숨겨진 위기가 있다. 여러 최빈국 국가에서 무력분쟁은 학교 시설을 파괴할 뿐만 아니라 몇 세대에 걸쳐 어린이들의 꿈과 희망을 짓밟는다.

『보이지 않는 위기: 무력분쟁과 교육』은 무력분쟁이 교육에 미치는 끔찍한 영향에 대해 밝히고, 아이들이 학교에 다니지 못하도록 하는 여러 인권침해사례도 살펴보고 있다. 또한 분쟁국가에서 교육에 악영향을 주며 실패한 국제원조시스템에 이의를 제기하고 있다. 보고서는 학교가 비관용, 편견, 사회 불평등을 기르는데 사용될 수 있다는 것을 경고한다.

이 보고서는 어린 학생들과 학교에 대한 공격이 처벌받지 않는 관행을 없애는데 각국 정부가 보다 굳은 결의를 보여줄 것을 촉구하고 있다. 또한 국제원조구조를 개선하기 위한 전략과 함께, 평화를 구축하는데 있어 교육의 역할을 강화할 전략도 제시한다.

이 책자는 『2011 세계 EFA 현황보고서』의 요약본이다. 보고서 전문과 포괄적인 교육통계 및 지표, 다른 언어로 발행된 보고서는 www.efareport.unesco.org에서 볼 수 있다.

세계 정부들이 폭탄과 총알에 투자를 줄이고, 교과서, 교사, 학교에 투자를 늘려야 한다는 유네스코의 요청을 지지합니다.

오스카 아리아스 산체스
1987 노벨평화상 수상자

전세계 정치지도자들이 유네스코 세계 EFA 현황보고서가 전하는 메시지에 관심을 갖기를 바랍니다. 교육이 어린이들의 생각에 편견, 비관용, 무시를 심어주는데 절대로 사용되어서는 안 된다는 사실도 잊지 마시기 바랍니다. 학교는 평화를 위한 강력한 동력이 될 수 있습니다.

시린 예바디
2003 노벨평화상 수상자

유네스코 세계 EFA 현황보고서의 주요 메시지 중 하나는 교육이 분쟁을 막고, 분쟁 후 국가를 재건하고, 평화를 구축하는 힘이 된다는 것입니다. 저는 이 생각에 전적으로 동의합니다.

호세 라모스 오르타
1996 노벨평화상 수상자

유네스코 세계 EFA 현황보고서는 성폭력과 강간이 교육에 가져올 추가적인 피해에 대해 생각해보도록 하여 이러한 범죄가 가져오는 악영향에 대해 보다 잘 이해하도록 도와줍니다. 교육과 성폭력간의 관계는 너무 오랫동안 무시되어 왔습니다.

메리 로빈슨
유엔 인권고등판무관, 1997-2002

무력분쟁과 교육의 관계를 다루는 EFA 현황보고서는 진작 나왔어야 합니다. 이 보고서는 어린 학생처럼 세계에서 가장 힘없는 사람들에게 빛어지는 폭력의 잔인성을 세세히 보여주고 있습니다. 아울러 잘사는 나라, 가난한 나라 할 것 없이 모든 국가의 지도자들이 단호히 행동할 것을 촉구하고 있습니다. 저는 세계 이런 폭력과 분쟁이 '이제 그만' 일어나야 한다고 말하고 싶습니다.

데스몬드 투투
1984 노벨평화상 수상자

